И. М. КУЛИШЕР

ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ ТОРГОВОЙ ПОЛИТИКИ

19 • ПРИБОЙ • 29

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО РСФСР
МОСКВА — ЛЕНИНГРАД

«ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА»

«ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА» по своему характеру и построению приближается к большим тематическим энциклопедиям, получившим свое широкое развитие в Западной Европе и С.-А.С.Ш. Издаваемая Гизом «Экономическая библиотека» явится таким же аналогичным изданием, как всемирно-известная энциклопедия государственных знаний Конрада и Лекенса, но написанная в тематическом разрезе и заключающая в себе, преимущественно, оригинальные труды крупнейших советских научных работников.

«ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА» выходит сериями. Каждая серия будет заключать в себе от 12 до 24 книг. На каждую серию будет объявлена предварительная подписка на особо льготных условиях. Подписчики смогут, по желанию, получить данную библиотеку в переплетах.

В библиотеке принимают участие: В. А. Базаров, Н. Н. Баранский, проф. С. В. Бернштейн-Коган, проф. М. И. Боголепов, М. Г. Бронский, Е. Варга, В. Г. Громан, А. М. Гинзбург, Б. А. Гухман, проф. К. Я. Загорский, проф. Е. Е. Каратыгин, Э. Квиринг, проф. А. И. Калинников, Л. Н. Крицман, проф. Н. Д. Кондратьев, П. И. Лященко, В. П. Милютин, А. А. Рыбников, А. И. Рабинович, А. Л. Соколовский, С. Г. Струмилин, А. Я. Фишгендлер, А. Б. Штерн.

СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО.

Проф. П. И. Лященко — Экономика сельского хозяйства.
В. П. Милютин — Аграрная политика СССР. Стр. 348. Ц. 2 р. 45 к.
Л. Брентано — Аграрная политика. (Печатается.)
А. Азизян и В. Великевич — Арендные отношения в советской деревне. Стр. 204. Ц. 2 р.
П. Плешков — Наемный труд в крестьянском хозяйстве СССР. Стр. 115. Ц. 1 р. 10 к.
Проф. Е. С. Каратыгин — Индустриализация сельского хозяйства СССР.
Проф. П. И. Лященко — Капиталонакопление в сельском хозяйстве СССР.
Проф. А. А. Рыбников — География сельского хозяйства.
Проф. Н. Н. Никитин — Рынок и сельское хозяйство. (Подготовляется к печати.)
Проф. Н. Никитин — Динамика сельскохозяйственного производства.
Назимов. — Элементы капитала в крестьянском хозяйстве.
Проф. Д. С. Розенблюм. — Земельное право. Стр. 452. Ц. 4 р.
Проф. М. Зеринг. — Аграрные кризисы. Стр. 272. Ц. 2 р. 45 к.
Проф. М. Зеринг. — Аграрная революция в Европе.
Л. Н. Крицман. — Пролетарская революция и деревня. (Печат.)
Л. Е. Минц. — Аграрное перенаселение и рынок труда. (Подготовляется к печати.)

ПРОМЫШЛЕННОСТЬ.

М. Барун. — Основной капитал промышленности СССР.
С. В. Бернштейн-Коган. — География промышленности.
А. М. Гинзбург. — Наша индустриализация—перспективы и достижения.
П. Рузье. — Мировое развитие индустрии.
В. Н. Шретер. — Хозяйственное право.

ПРОДАЖА ВО ВСЕХ МАГАЗИНАХ И ОТДЕЛЕНИЯХ ГОСИЗДАТА

И. М. КУЛИШЕР

ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ ТОРГОВОЙ ПОЛИТИКИ

ИЗДАНИЕ ТРЕТЬЕ ДОПОЛНЕННОЕ

„ПРИБОЙ“
ЛЕНИНГРАД
1929



Ленинградский Областлит № 20275
38¼ л. Тираж 3000 (С, 11. 26162/Пр).

ОГЛАВЛЕНИЕ

*

ГЛАВА ТРЕТЬЯ

Протекционизм и свободная торговля

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ

Аграрный протекционизм

ГЛАВА ПЯТАЯ

Вывозные пошлины

ГЛАВА ШЕСТАЯ

Запрещения привоза и вывоза. Запретительно-разрешительная система.

ГЛАВА СЕДЬМАЯ

Транзитные пошлины и запрещения транзита

ГЛАВА ВОСЬМАЯ

Масштаб таможенного обложения (пошлины с цены и пошлины специфические)

ГЛАВА ДЕВЯТАЯ

Вывозные премии. Dumping

ГЛАВА ДЕСЯТАЯ

Торговые договоры

ГЛАВА ОДИННАДЦАТАЯ

Конвенционные тарифы и тарифные договоры

ГЛАВА ДВЕНАДЦАТАЯ

Минимальный тариф и таможенные войны

ГЛАВА ТРИНАДЦАТАЯ

Система наибольшего благоприятствования

ГЛАВА ЧЕТЫРНАДЦАТАЯ

Таможенные союзы

ГЛАВА ПЯТНАДЦАТАЯ

Возврат пошлин

ГЛАВА ШЕСТНАДЦАТАЯ

Условно-беспошлинный товарообмен

ГЛАВА СЕМНАДЦАТАЯ

Порто-франко и вольные гавани

ПРЕДИСЛОВИЕ КО ВТОРОМУ ИЗДАНИЮ

Первое издание книги было напечатано в двух частях в 1918 — 1919 гг., причем к выходу второй части в начале 1919 г. некоторые отделы, касавшиеся Брестского мира и таможенного союза между Германией и Австро-Венгрией, успели уже устареть. Тем не менее, как по типографским условиям, так и в виду отсутствия данных о торговой политике иностранных государств во время войны и после войны, в ближайшие годы не было возможности выпустить новое издание. Да в нем в сущности не было особой надобности, так как торговля СССР с Западом совершенно приостановилась и поэтому вопросы торговой политики не стояли на очереди.

Это изменилось лишь в 1921 г., когда торговые сношения возобновились и был заключен ряд договоров, почему автор и счел необходимым напечатать в конце 1921 г. и в начале 1922 г. в двух выпусках под названием «Международные торговые договоры», которые в сущности являлись вторым изданием «Основных вопросов» (так что нынешнее было бы третьим), ряд глав, входивших в состав последних, хотя и в ином изложении, с прибавлением данных о наших последних договорах. Однако этим пришлось ограничиться, ибо и теперь автор еще не располагал новым материалом относительно торговой политики Запада.

Последний удалось добыть из-за границы лишь в нынешнем году в виде книг, периодических изданий и официальных сборников, причем автор весьма признателен С. С. Варшаверу за снабжение его текстом и материалами, касающимися торговых договоров. Пользуясь иностранными данными, доходящими вплоть до осени 1923 г., как и материалом, касающимся нашей торговой политики и накопившимся за последние два года, автор мог уже не только подвергнуть книгу значительной переработке, но и дополнить ее характеристикой торговой политики военного и после-военного времени вплоть до 1923 г. Но, кроме того, в новое издание вошли главы, которые, в виду типографских усло-

вий, ни в первое издание, ни в «Торговые договоры» включить не удалось, именно главы о возврате пошлин, об условно-беспошлинном товарообмене, о вольных гаванях; заново написана и глава о запрещениях и запретительно-разрешительной системе (компенсационных договорах, контингентах, лицензиях). В остальных главах изменен прежний текст и прибавлены повсюду отделы, касающиеся новейшего времени, а также новейшая литература вопроса.

Последние во многих случаях пришлось отделить от изложения, относящегося к до-военному времени, ибо эпоха, предшествующая войне, лежит перед нами в качестве законченного целого, характерные особенности которого нетрудно определить, тогда как явления после-военного времени еще слишком новы и кратковременны, слишком находятся под влиянием событий периода войны, чтобы можно было точно установить новые тенденции развития, а тем более выяснить результаты после-военной международной торговой политики. По необходимости приходится ограничиться сообщением и обобщением фактических данных и высказыванием лишь некоторых предположений относительно их сущности и возможного дальнейшего развития.

Однако автор полагает, что и в таком виде книга окажется небесполезной при выяснении основных проблем торговой политики и при подготовке к будущим торговым договорам.

Ноябрь 1923 г.

ПРЕДИСЛОВИЕ К ТРЕТЬЕМУ ИЗДАНИЮ

Хотя второе издание уже давно разошлось, тем не менее автор до настоящего времени лишен был возможности подготовить новое издание, так как был занят другими своими сочинениями — Историей русского народного хозяйства и Историей экономического быта Западной Европы, вышедшими и выходящими, частью новыми изданиями, на русском и иностранных языках. Между тем за сравнительно короткий четырехлетний срок накопился новый материал, который нужно было включить и переработать. Только теперь это удалось выполнить, причем, в виду необходимости поскорее выпустить книгу, являющуюся пособием для студентов-экономистов, автор не имел во многих случаях, к сожалению, возможности остановиться на новых явлениях и проблемах с той полнотой, как он

желал бы это сделать. Некоторые главы, посвященные промышленному и аграрному протекционизму, вновь включены. Настоящая книга касается попрежнему только вопросов политики внешней торговли, именно таможенной политики и торговых договоров. Дополнением к ней явится другое подготовляемое автором сочинение, посвященное прочим проблемам торговли и торговой политики внутренней и внешней. Автор предполагает его выпустить в ближайшее время под названием «Экономия торговли».

Автор приносит искреннюю благодарность С. С. Варшаверу, который своими указаниями и таблицами (они приложены к гл. 2), а также предоставленными материалами оказал ему большую помощь при подготовке нового издания. В частности, автор имел возможность, благодаря любезности С. С. Варшавера, воспользоваться рукописью подготовленной им к печати хрестоматии по международной торговой политике. Это сочинение, столь важное для семинарских занятий, состоит из выдержек из законодательства и административных актов различных иностранных государств, из торговых договоров и т. д. и является результатом кропотливого труда, потраченного на подбор материалов и перевод источников.

Февраль 1928 г.

[illegible]

ВВЕДЕНИЕ

ТОРГОВЛЯ И ТОРГОВАЯ ПОЛИТИКА

Общие курсы торговли и торговой политики: ***Fontana-Russo***. Traité de politique commerciale. 1908. ***Yves Guyot***. Le commerce et les commerçants. 1909. ***Clerget***. Manuel d'économie commerciale. 1909. ***Garrone***. Trattato di scienza del commercio. 1907. ***Moyer-Nogaro***. Les régimes douaniers. 1910. ***Van der Borght***. Handel und Handelspolitik. 3 изд. 1922 (по-русски есть перевод 1-го изд. 1900 г.). ***Grunzel***. System der Handelspolitik. 2 изд. 1906. Его же. Grundriss der Wirtschaftspolitik. IV. Handelspolitik. 1921. ***Cohn***. Nationaloekonomie des Handels und Verkehrswesens. 1898. ***Roscher***. Nationaloekonomik des Handels und Gewerbefleisses. 8-е изд. 1913 — 15. ***Kobatsch***. Internationale Wirtschaftspolitik. 1907. ***Sieveking***. Auswärtige Handelspolitik. 1905. (Русск. перев. «Внешняя торговая политика». Пер. П. Б. Струве. 1908). ***Lexis***. Das Handelswesen. 1906. (Есть русск. перев. «Торговля». Вып. I — II. 1914). Сюда же относятся статья Lexis'a в Handwört. der Staatswiss. «Handelspolitik» (3 изд. т. V) и статья ***Mataja*** «Handel» (там же, т. V), а также ***Bunzel***. Der Handel. 1900. ***Ehrenberg***. Der Handel. 1897, и его же Handelspolitik. 1906. ***Schwiedland***. Der Handel. 1922. ***Schär***. Handelsbetriebslehre. 1921. ***Schippel***. Die Praxis der Handelspolitik. 1922. ***Marshall***. Fiskal Policy of International Trade. Его же. Economic of Industry. 1920. ***Hobson***. International Trade. 1904. ***Esslen***. Die Politik des auswärtigen Handels. 1925. (Есть рус. пер. 1926 г.) ***Bastable***. The commerce of Nations. 9 Ed. 1923. ***Taussig***. International Trade. 1927.

Отделы в общих курсах политической экономии и экономической политики: ***Colson***. Cours d'économie politique. T. IV. 1903. ***Charles Gide***. Cours d'économie politique. 3 изд. 1913. ***Cauwès***. Cours d'économie politique. 1893. ***Schmoller***. Grundriss der allgemeinen Volkswirtschaftslehre. 1920. ***Philippovich***. Grundriss der Politischen Oekonomie. B. II. 3 изд. 1905. ***Conrad***. Grundriss zum Studium der politischen Oekonomie. B. II. 3 изд. 1908. ***Lexis*** «Handel» в Schoenbergs Handbuch der Polit. Oekonomie. 4-е изд. 1898. ***Исаев***. Мировое хозяйство. 1910. ***Соболев***. Очерки экономической политики промышленности и торговли. 1916.

Из старых писателей см. в особ.: ***Savary des Bruslons***. Le parfait négociant, une instruction générale sur ce qui regarde le commerce. 8 éd. 1717. ***Savary des Bruslons*** (сыновья). Dictionnaire universel du commerce. 1726. ***Forbonnais***. Eléments du commerce. 1754. ***Büsch***. Theoretisch-praktische Darstellung der Handlung. 1792. ***Адам Смит***. Богатство народов. 1776. Русск. пер. Бибикова. 1866.

Составитель старейшей энциклопедии торговли Savary des Bruslons говорит в своем «Dictionnaire universel du commerce»,

что под «торговлей» следует разуметь всякого рода мену, куплю, продажу, всякие обороты. Вскоре после этого и Mélon (Essai politique sur le commerce 1796 г.) заявляет, что «торговля есть обмен ненужного на необходимое». У Адама Смита читаем: «при всеобщем распространении разделения труда, когда каждый производит собственным трудом лишь незначительное количество нужных ему предметов, всякий человек живет обменом и является как бы купцом, а все общество постепенно становится тем, что правильно называют «commercial society». (Wealth of Nations. Кн. I, гл. IV). В другом месте (кн. II, гл. V) он делит оптовую торговлю на внутреннюю, иностранную и перевозочную; последняя состоит в перевозке излишка произведений одной страны в другую страну.

Эти старые экономисты до крайних пределов расширяют понятие торговли. Приобретает ли кто-либо товары для собственных надобностей, или перевозит людей или товары, или заключает кредитные сделки, принимает в залог землю или учитывает векселя, — все это составляет у них торговлю. Так что торговля совпадает с тем, что мы называем обыкновенно обменом, обращением ценностей; в нее входят все те институты, которые, как денежное обращение, кредит и банки, пути сообщения, страховое дело, облегчают приобретение и сбыт ценностей, устраняют препятствия, стоящие на их пути.

Другие авторы вообще не определяют того, что такое торговля, полагая, очевидно, что это и так известно, ясно всем и каждому. Так поступают Рикардо и его многочисленные последователи, английская классическая школа—они попросту молчат.

Этими двумя путями развитие идет и дальше — либо не давать вовсе определения торговли, либо охватывать ее возможно более широко. К первой группе относятся и американец Seligman, и итальянец Fontana-Russo, и Charles Gide, и Gustav Cohn, и многие другие. Во вторую войдут те, кто называют торговлю «industrie de la circulation», «Werkzeug zur Ausbildung des Verkehrs». Торговля есть «искусство практики обмена» — заявляет Yves Guyot. «Торговля представляет собой организованный, на основании принципов хозяйственности и целесообразности, товарообмен между отдельными членами мирового хозяйства — читаем у Schär'a (Handelsbetriebslehre). Dunoyer (Liberté du travail. II) называет торговлю «перевозочной индустрией» (industrie voiturière). Возражающий ему Courcelle-Seneuil (Traité

d'économie politique. I, p. 256) указывает на то, что торговля составляет нечто отличное от перевозочной промышленности, нечто вполне самостоятельное; но и у него торговля совпадает с обменом, торговля и обмен одно и то же.

Рядом с этими двумя направлениями появляется, однако, еще третье, в настоящее время, пожалуй, наиболее распространенное. Зачатки его находим в определении кодекса Юстиниана: «купец тот, кто покупает и продает» (mercator qui emere et vendere solet). И дальше в каноническом праве: «тот, кто приобретает вещь, чтобы, продавая ее в том же виде, без всяких изменений, выручить прибыль, тот является купцом». Отсюда исходит современное определение, что торговля заключается в производимом в виде промысла приобретении товаров с целью их перепродажи, без переработки их. Товары могут подвергаться известным дополнительным операциям — переупаковке, рассортировке, чистке, смешиванию, перемолу, но никаких существенных изменений в них не производится.

Торговля тем самым отграничивается, с одной стороны, от простого обмена для собственного потребления и от случайной купли-продажи, с другой стороны — от перевозочного дела, кредита, страхования и прочих областей обращения ценностей. Но она отмежевывается и от приобретения сырья для сельского хозяйства или промышленности, и от простого сбыта сельскохозяйственных продуктов или промышленных изделий, т. е. переработанных товаров. Но это приводит уже к тому, что она — в противоположность упомянутому широкому определению — чрезмерно суживается; получается другая крайность. Торговля совпадает с купеческой торговлей, с деятельностью профессиональных торговцев, купеческого класса. Торговля состоит в «совершаемых купцами в виде промысла оборотах» (Rathgen). Торговля есть промысел купли и перепродажи товаров — определяют и Roscher (7 изд. 73), и Colson (IV, p. 4), и Clerget (p. 8), и ряд других авторов.[1]

---

[1] Такое же определение встречается у некоторых русских экономистов: торговля — «промыслообразное занятие покупкой и продажей товаров с целью получения прибыли» (А. А. Исаев. Начала политич. экономии, 3 изд. стр. 507). Торговля — «перепродажа хозяйственных предметов без существенного их изменения, с целью получения барыша» (М. И. Туган-Барановский. Основы политической экон. 2 изд., стр. 276).

Переходную ступень между обоими направлениями составляют такие авторы, как, напр., Leroy-Beaulieu (Traité théorique et pratique d'économie politique. 1896. T. III, p. 13). Он называет торговлю «la systé-

Но на этом остановиться нельзя было — определение было слишком узко. Торговые кодексы, относящие к торговым оборотам и сбыт фабричных изделий, должны были навести на мысль, что рядом с купеческой, «покупной» торговлей существует еще и иная — «фабричная торговля». В отличие от купца, фабрикант продает переработанные товары, но «в фабричных предприятиях мы находим не только производственную, но и коммерческую технику: покупка сырья и сбыт изделий являются настоящими торговыми сделками, в которых комиссионеры, агенты, маклеры и биржа принимают не меньше участия, чем в операциях купцов, занимающихся исключительно торговой деятельностью» (Lexis). К фабричной торговле, по van der Borght'у (р. 2 — 5), следует присоединить ремесленную, ибо и для большого количества, напр., седельных, столярных, гвоздильных мастерских, для таких заведений, как кондитерские, пекарни, мясные, деятельность по сбыту имеет крупное значение; эти ремесленники имеют лавки и без торговли часто вовсе существовать не могут; лишь поскольку ремесло работает на заказ, сбыт ремесленника не входит в понятие торговли.

Таким образом, получилось новое определение торговли: всякий сбыт товаров в виде промысла, независимо от того, изготовлены ли они сбывающим лицом (фабричная и ремесленная торговля, к которой надо прибавить и сельскохозяйственную торговлю, напр., сбыт хлеба земледельцем) или приобретены у третьих лиц (купеческая, посредническая торговля), если только сбыт не производится по предварительному заказу. К

---

matisation de l'échange»; но затем прибавляет, что «случайные действия», которые когда-то выполнялись с большими затруднениями всеми членами общества, превращаются в постоянную специальную функцию, переданную некоторым из них и поглощающую целиком или почти целиком деятельность последних».

С. Н. Наровчатов (Организация торговли и торговых предприятий, 1927, стр. 21) определяет торговлю как организацию обмена предметов непосредственного потребления на основе экономической целесообразности. Однако, помимо неудачного выражения «предметы непосредственного потребления», которым противополагаются обычно сырье и орудия производства (на самом деле он хочет этим сказать: товары, в отличие от денег), не всякий обмен (напр., для удовлетворения собственных потребностей) есть торговля. А совсем неудачно прибавление «экономической целесообразности». Даже в СССР при плановом хозяйстве существует в известных пределах частная торговля, не организованная, а тем более на Западе синдикаты и тресты охватывают лишь часть индустрии, сбыт всех остальных промышленных изделий, как и сельскохозяйственных продуктов, вовсе не организован, и ни о какой экономической целесообразности и речи быть не может. Все это лишь дело будущего.

нему надо присоединить и закупку товаров производителями — приобретение сырья и оборудования для сельского хозяйства и промышленности, которое совершается на тех же основаниях, как и сбыт их продуктов и изделий. В области купеческой торговли о приобретении товаров нет надобности особо упоминать, так как оно не является самоцелью, а имеет лишь подчиненное значение, товары закупаются для перепродажи. Оба действия составляют две части одного и того же акта. Напротив, в сельском хозяйстве и промышленности каждое из них является самостоятельным, они отделены друга от друг производственным процессом. Все эти операции по закупке и сбыту составляют торговлю в широком смысле; но посреднические операции, купеческая или «покупная» торговля не исчезает, она не исключена, — понятие торговли в смысле промысла купли товаров с целью перепродажи сохраняется за ней в качестве торговли в узком смысле слова. Последний термин имеет право на существование, в виду специфических целей и интересов купеческого класса, занимающегося куплей и продажей товаров в качестве профессии и тем самым нередко сталкивающегося с интересами производителей. Антагонизм этот нередко доходит до ожесточенной борьбы купеческой торговли с «недобросовестной конкуренцией» в виде непосредственного сбыта, отказывающегося от услуг профессиональной торговли, которой, якобы, принадлежит монополия сбыта. Но несмотря на все усилия профессиональных купцов, им все же не удается устранить всякую иную форму торговли, и эта непосредственная торговля имеет такое же право называть себя торговлей, как и деятельность купцов.

Чем отличается в самом деле непосредственный сбыт сельскохозяйственных продуктов и промышленных изделий из фабричных складов и амбаров, из поместий и рудников, сбыт за границу через экспортные склады или при помощи комивояжеров от перепродажи их торговцами? Разве первый имеет меньше значения, чем последняя? Разве фабрикант или заводчик, вывозящий, напр., свои изделия в другие страны и имеющий нередко там своих представителей, агентов или комиссионеров, не производит торговых операций, которые и для него не менее существенны, чем выделка самых товаров.[1] По временам — во время

[1] У нас мы и находим в настоящее время, с одной стороны, статистику всего оборота как торговых, так и промышленных предприятий (торговли в широком смысле), а с другой стороны — отличную от нее стати-

минувшей войны — «торговля без купцов» принимала прямо грандиозные размеры — посредник был элиминирован; но и в нормальное время нельзя игнорировать ее распространение и ее хозяйственную роль.

Что функции производителя и торговца в области сбыта в сущности одни и те же, это можно усмотреть из Маркса. Часть общественного капитала, — говорит Маркс (т. III, ч. I, гл. XVI), — хотя и состоящая каждый раз из других элементов и сама постоянно меняющаяся, находится в форме товара на рынке и затем превращается в деньги, другая находится в форме денег на рынке и превращается в товар. Часть купли-продажи товаров совершается непосредственно между капиталистами-промышленниками, другая же часть этого находящегося в процессе обращения капитала имеет характер торгового капитала. Именно поскольку функция находящегося в процессе обращения капитала, вследствие разделения труда, является функцией особой категории капиталистов, товарный капитал становится торговым или коммерческим капиталом. Промышленник, получив деньги от торговца и тем самым реализовав ценность своего товара, может теперь, при прочих равных условиях, деньги снова превратить в средства производства, т. е. продолжать процесс воспроизводства. Проданный же им товар находится теперь на рынке в форме товарного капитала. Никаких перемен в нем не произошло, за исключением того, что он изменил своего владельца, перешел из рук производителя в руки торговца. Последний освободил производителя от функции продажи его, которая прежде лежала на производителе. Однако, не следует забывать, что операции купца являются не чем иным, как операциями, которые вообще должны быть совершены для превращения товарного капитала производителя в деньги. Теперь эти операции перешли в руки особой группы капиталистов, которые помещают свой денежный капитал в купле-продаже товаров. Капитал торговца принимает форму денежного или товарного капитала, но отнюдь не промышленного, всегда ограничивается сферой обращения. Процесс обращения, совершаемый производителем, сокращается, но зато он продолжается в руках торговца. Если бы производитель вынужден был ждать, пока произведен-

стику торгово-посреднического оборота (торговлю в узком смысле), из которой исключены продажи трестов, фабрик, кустарей, крестьян. Первая составляла, напр., в 1926-27 г. 39 575 млн, вторая — 28 148 млн.

ный им товар действительно перестал бы быть товаром, пока он перешел бы к последнему покупателю, к потребителю, совершаемый им процесс воспроизводства был бы прерван. Или же, для того чтобы не прерывать его, ему пришлось бы ограничить свои операции: меньшую часть капитала превратить в средства производства, большую же хранить в качестве денежного запаса. От этой необходимости его освобождает торговец. Благодаря последнему, исключительно занимающемуся торговыми операциями, не только для производителя товар скорее превращается в деньги, но и товарный капитал сам скорей совершает эту метаморфозу, чем это имело бы место в руках производителя. Кроме того, благодаря такому разделению труда, капитал, занятый исключительно куплей-продажей (а сюда относится кроме денег для закупки товаров, также капитал, помещаемый в форме сооружаемых складов, средств транспорта и т. д.), оказывается меньше, чем он был бы, если бы промышленник вынужден был сам выполнять все торговые операции.

Но, казалось бы, приведенными двумя видами торговли исчерпывается вся область торговых оборотов — за пределами посреднической торговли и торговли производителей (не работающих на заказ) уже нет никакой торговли. А между тем Borght не довольствуется этим; он считает нужным создать еще новое — третье понятие торговли, утверждая, что в обыденной жизни мы понимаем слово «торговля» гораздо шире, называем внутренней торговлей весь оборот в пределах страны, а внешней — весь международный обмен. С этой точки зрения, по его мнению, торговля представляет собою не частно-хозяйственную деятельность купцов, фабрикантов и т. д., а отрасль народного хозяйства, которая соединяет производителя и потребителя, устраняя препятствия как личного характера, так и по местности и времени, отделяющие их друг от друга.

Но то и другое совпадает. Преследуя свои частнохозяйственные интересы, торговцы и производители в то же время являются исполнителями определенных задач в области народного хозяйства — по снабжению населения, по приближению товаров к потребителю. Это народно-хозяйственная функция торговли, в этом ее смысл и оправдание, и носители этой функции — те, кто непосредственно или в качестве посредников закупают и сбывают товары, но никто иной; никаких иных элементов не существует и существовать не может.

Но такая двойственность в определении понятия торговли (в частно-хозяйственном и в общественном смысле) дала Grunzel'ю (р. 3 — 5) повод утверждать, что все это деление на торговлю в широком и узком смысле основано на недоразумении: внутри страны торговля действительно выражается в деятельности определенной группы лиц, купцов (на самом деле, как мы видели, и производителей), во внешней же торговле в качестве гораздо более важного фактора выступает государство и общественные союзы. «Правда, импортирует и экспортирует товары только купец, и никто более, но в эту область вмешивается и государство своей таможенной политикой, политикой торговых договоров, даже усилением своего политического могущества».

Но в каком смысле оно вмешивается? Оно оказывает влияние на торговлю, но не торгует, если же покупает и продает товары, как это было в старину, как происходило во многих странах во время войны, как совершается у нас в настоящее время, то оно является тем же купцом, «государственным» купцом, оно производит закупку сырья и сбыт промышленных изделий — торговлю в широком смысле или занимается перепродажей приобретенных товаров — торговлей в узком смысле. Если же государство влияет своими мероприятиями на торговлю, — а оно вмешивается (в особенности в СССР) и во внутреннюю, а не только во внешнюю торговлю, что Grunzel также забыл, — то оно ведет уже не торговлю, а торговую политику, а это нечто совершенно иное; смешивать того и другого не следует.

Такое смешение легко может произойти там, где государство монополизирует в своих руках торговлю. В этом случае в его ведении сосредоточивается и торговля и торговая политика, и они настолько сплетаются и переплетаются, что трудно установить, где кончается одна и где начинается другая. Раз государство, устанавливая меры торговой политики, само же и осуществляет их в области торговли, то ему нет надобности разграничивать то и другое. Распоряжения, касающиеся торговой политики, в этом случае служат лишь для внутреннего употребления, издаются для собственных же органов и могут вовсе не опубликовываться во всеобщее сведение. Однако, как показывает опыт, разграничение той и другой деятельности обыкновенно все-таки производится.

Но что же такое торговая политика? Ответ на это еще гораздо труднее найти, чем получить определение понятия тор-

говли. Общие курсы политической экономии, напр., Leroy-Beaulieu, Colson, Cauwès, Charles Gide, молчат. Не узнаем мы, что следует разуметь под торговой политикой, даже из специальных посвященных этому вопросу монографий, из тех самых сочинений, которые все же считают себя обязанными объяснить сущность торговли, как Yves Guyot, Roscher, Cohn, Conrad, не говоря уже о Bastable, Patten и др.

В тех же немногих случаях, где определение имеется, оно сводится к тому, что торговая политика есть совокупность мероприятий государства и общественных организаций, непосредственно относящихся к торговле. Впрочем по поводу отдельных элементов этого определения существуют разногласия.[1]

Прежде всего органом торговой политики — по крайней мере современной — является не только государство, но и всякого рода общественные организации. Таможенную политику государство всецело монополизирует в своих руках, не может разделять ее ни с какими иными органами. Напротив, в иных вопросах ему приходят на помощь области, провинции и города, биржевые комитеты, экспортные союзы, торговые палаты и т. д. Меры относительно ярмарочной и рыночной торговли, биржевой торговли, определение времени закрытия торговых заведений, устройство выставок и складов образцов, ознакомление с иностранными рынками, собирание материалов для заключения торговых договоров, открытие коммерческих учебных заведений, — все это примеры той обширной деятельности местных органов самоуправления, торгово-промышленных организаций и иных общественных сил, посвящающих себя (в различных западно-европейских государствах) делу содействия товарообмену.

Но итти еще дальше в этом направлении и рассматривать в ка-

[1] См., напр., Grunzel: «Совокупность мер, при помощи которых государство и общественные корпорации стараются направлять торговлю выгодным для хозяйства страны образом». Van der Borght: «Совокупность мер, при помощи которых публичная власть непосредственно влияет на торговлю» (стр. 415, изд. 1). См. также Lexis. Handwört. der Staatswiss. «Handelspolitik», p. 304. Philippovich. Grundr. der polit. Oekon. 3. Aufl. 1905. II. 1, p. 317. Schmoller. Grundriss. II, p. 562. Kobatsch. Intern. Wirtschaftspolitik, p. 5 и сл. Последний дает определение международной экономической политики вообще, а не одной только торговой политики: «Взгляды, стремления и мероприятия государства и отдельных лиц, которые касаются личных и вещных сношений страны с другими странами и которые, поскольку речь идет о государстве (законодательство и управление), стараются влиять на эти сношения и направлять их в интересах собственного национального хозяйства».

*

честве органов торговой политики и отдельных лиц, столь же неправильно, как и отнесение к торговой политике взглядов и направлений различных деятелей или целых общественных групп и партий — и то и другое находим у Kobatsch'а. Разнообразные течения, обнаруживающиеся в парламентах, на съездах и собраниях, в научной литературе и периодической печати, конечно, представляют интерес. Но изучение их необходимо не само по себе, а для понимания мер торговой политики, условий их возникновения, соответствия их требованиям отдельных групп. Средствами же торговой политики являются только принятые в результате этих влияний меры. Последние осуществляются только органами государства или общественными союзами, а отдельными лицами лишь в качестве представителей тех или других, через их посредство — частные лица, как таковые, высказывают лишь суждения, взгляды, строят планы, создают программы, но мер принимать не могут.

Речь идет, само собою разумеется, лишь о мерах, непосредственно относящихся к торговле, — они образуют содержание торговой политики. На торговлю влияет, конечно, и многое другое. На ней не могут не отражаться и отзываться и всякие иные начинания, действия и реформы в хозяйственной и даже нехозяйственной области — меры валютной, железнодорожной, банковой, податной, аграрной и промышленной и всякой иной политики, политики общей, внешней и внутренней. Но от них, косвенно определяющих судьбу торговой деятельности, надо строго отмежевать непосредственно направленные на нее меры, иначе всякая определенность торговой политики исчезнет, все границы, отделяющие ее от иных видов политики, сотрутся, и она сольется с безбрежным морем всякой государственной политики вообще.

Наконец, мы говорим — меры, касающиеся торговли, оказывающие на нее влияние, направленные на нее. Не целесообразнее ли пойти дальше и сказать, что торговая политика состоит в мерах, поощряющих торговлю, содействующих ее развитию, способствующих ей? Невозможность говорить лишь о мерах, благоприятно влияющих на торговлю, сразу бросается в глаза, коль скоро речь идет о торговле в тесном смысле слова: вся таможенная политика тормозит профессиональную торговлю в интересах сельского хозяйства и промышленности, приносит в жертву купеческую торговлю. Однако мы понимаем торговлю

шире, в смысле сбыта вообще в виде промысла и приобретения необходимых для производства товаров. Тогда дело уже не столь ясно,—правительство, а тем более общественные организации, не могут не облегчать сбыта, как необходимого дополнения к производству, вносящего в него смысл и цель, не могут не содействовать снабжению сельского хозяйства и промышленности сырьем, машинами, топливом. Они могут лишь отдавать предпочтение одному виду торговли перед другим — торговле собственными изделиями перед иностранными (меры таможенной политики), мелкой розничной торговле перед универсальными магазинами (дополнительное обложение последних) и т. д. Однако, есть случаи, когда и торговля, как таковая, вынуждена пожертвовать своими интересами ради других, более важных целей, преследуемых государством — из соображений валютной политики (стеснение привоза ради сохранения монеты в стране), фискальных (пошлины, как источник доходов казны, тормозящие привоз или вывоз), из мотивов производства или потребления (запрещение или обложение вывоза для сохранения в стране съестных припасов или сырья) и т. д. Нечего говорить, что интересы торговли вынуждены отступить перед интересами общественной безопасности, народного здравия и т. д. (недозволение продажи пороха, опия, различных снадобий и т. д.).

Итак, правильнее и осторожнее будет сказать — меры, касающиеся торговли. Но объектом их является, как сказано, торговля в широком смысле, а не одна лишь купеческая торговля: на таможне ведь не спрашивают, кто отправляет товар, купец или фабрикант, таким образом, объем понятий торговли и торговой политики одинаков. Тем самым торговая политика затрагивает в сильной степени и непосредственно сельское хозяйство и промышленность, отражается на них в той мере, в какой вопрос об условиях приобретения сырья и оборудования и сбыта продуктов и изделий приобретает равноправное с вопросом о производстве значение. Таможенный протекционизм воздвигает высокие стены, чтобы иностранные товары не проникли в страну, охраняя сельское хозяйство и промышленность от опасных для него иноземных врагов. Но это не значит еще, как можно было бы предполагать, что, говоря о торговой политике, мы в действительности думаем о сельскохозяйственной и промышленной политике. Меры, касающиеся торговли, как утверждают иногда, еще в гораздо большей степени являются мерами, поощряющими

земледелие и индустрию. Нет, речь идет только об одной стороне сельского хозяйства и промышленности, об условиях закупки материалов и орудий и сбыта их произведений; все это касается не производства, а этих двух — начального и конечного — моментов их деятельности. Имеется в виду закупка товаров и сбыт как купцами, так и производителями; однако, лишь поскольку эти действия совершаются, постольку выступает на сцену торговая политика. Но через них оказывается огромное влияние и на все сельское хозяйство и промышленность, ибо здоровое или болезненное состояние снабжения и сбыта определяет состояние всего народно-хозяйственного процесса, как состояние сердца или желудка обусловливает жизнь и здоровье всего человеческого организма.

Мы уже неоднократно упоминали о торговле внутренней и торговле внешней (международной), противополагали их друг другу. Такое деление торговли и торговой политики является наиболее важным и общепринятым. Торговля именуется внутренней, поскольку она не выходит за пределы той или иной страны, поскольку объекты ее либо изготовлены внутри страны и сбываются там же, либо произведены даже не в пределах ее, а за границей, но приобретены на внутреннем рынке и проданы там же. В отличие от нее, внешняя торговля заключается в привозе товаров из-за границы, в вывозе их туда или в провозе через страну из одного государства в другое. Она состоит, следовательно, в том, что товары производятся или приобретаются в одной стране, а сбываются в другой. Эти два момента отделены друг от друга переходом товара через границу государства; торговец или производитель товара одной ногой как бы стоит у себя дома, а другой — в иностранном государстве. Коль скоро товар уже переправлен через границу и продан там, дальнейшие сделки, перепродажа его в той стране, куда он вывезен, уже относятся снова к внутренней торговле, так как снова и приобретение и сбыт его не выходят за пределы той же страны. Так что огромное большинство торговых сделок относится к внутренней торговле, внешняя же сводится к тем операциям, которые разбиты на две части лежащей между ними чертой государства.

Соответственно этому, и торговая политика внутренняя охватывает все меры, непосредственно относящиеся к торговому обороту, происходящему в пределах страны, внешняя же заключается в мерах, непосредственно касающихся перехода товаров

через границу, сбыта товаров, произведенных или купленных в данной стране, за ее пределами.

Говоря о торговой политике, экономисты сплошь и рядом сильно суживают ее. Торговая политика для них совпадает с политикой внешней, международной торговли. В таком смысле понимали и изучали торговую политику писатели английской классической школы; внутренняя торговая политика для них не существовала. Под влиянием законодательства, отождествляющего торговую политику с политикой внешней торговли, под влиянием терминологии обыденной жизни, говорящей о задачах торговой политики, о характере и мерах ее и т. д., а разумеющей в действительности одну лишь область политики международной торговли, и современные экономисты нередко исключают всю обширную область мероприятий, относящихся к внутренней торговле, из понятия торговой политики. «Торговая политика, влияя на международную торговлю, направляет производство наиболее целесообразным для народного хозяйства страны способом» (Fontana-Russo, p. 156). «В области внешней торговли самое слово «политика» приобретает совершенно иной смысл и значение, чем в приложении к внутренней торговле: государство сталкивается с другими государствами, отстаивает свои интересы». (Cohn. III, p. 404). Здесь речь идет о «планомерной деятельности государства, в интересах собственного сельского хозяйства и промышленности, тогда как внутренняя торговая политика в сущности сводится к одной лишь купеческой торговле, так что ее можно было бы целиком отнести к промысловой политике» (Lexis. Handwört. V, p. 304).

Но на столько ли велико различие между торговой политикой внешней и внутренней, что их невозможно было бы включить в одно и то же понятие, что их не вмещает один и тот же термин торговой политики? В отношении органов торговой политики между ними разницы нет: в обоих случаях действуют и государство и общественные организации. Но различия не существует и в объекте, в объеме понятия торговли — политика внутренней торговли в такой же мере, как и политика внешней торговли, вовсе не сводится к регулированию одной лишь купеческой торговли. Напр., меры, касающиеся ярмарочной, биржевой торговли, комивояжерского промысла и т. д., относятся и к производителям, являющимся на ярмарки, участвующим в биржевых операциях, содержащим вояжеров и т. д. Но быть может обнаружи-

вается различие в характере мероприятий? Однако в обоих случаях одни меры стесняют сбыт (таможенная политика, с одной стороны, правила о воскресном отдыхе, запрещения продажи продуктов, составляющих монополию казны, — с другой стороны); другие, напротив, поощряют его (в одном случае экспортная политика, в другом — устройство выставок, торговых палат и т. д.). Одни меры отличаются торгово-охранительным характером, другие вызваны чисто-экономическими соображениями. И политика внутренней торговли не сливается с одной лишь нормировкой торгового промысла. Стеснение торговли в развоз и в разнос, регулирование деятельности кооперативов, запрещение различных операций на бирже и т. д. вызвано соображениями экономического свойства, вытекает из определенных целей обще-экономической политики. В свою очередь, запрещение привоза и вывоза (из соображений безопасности, санитарных и т. д.), организация таможенного досмотра и таможенной стражи и т. д. нередко обусловливаются соображениями торгово-охранительными.

Итак, и тут и там наблюдается одно и то же. И органы, и средства, и цели, т. е. все элементы торговой политики в обоих случаях оказываются одинаковыми. Почему же все-таки обнаруживается такое нежелание признать однородность обоих видов торговой политики, применить к ним один и тот же термин, замечается стремление устранить меры, касающиеся внутренней торговли, из понятия торговой политики и предоставить мероприятиям в сфере внешней торговли безраздельно всю область торговой политики и даже иные области экономической?

Различие между той и другой торговой политикой несомненно имеется, но только не принципиальное, не качественное, а количественное — именно различие в целях, преследуемых торговой политикой. Распределение мероприятий на вызванные охранительными соображениями и на те, которые обусловливаются экономическими моментами, здесь и там не одинаково. Центр тяжести в одном случае — во внутренней торговой политике — в первых, в другом случае — в политике внешней торговли — в последних. Это различие весьма существенное, столь существенное, что оно наводит на мысль о существовании не двух областей одной и той же торговой политики, а двух совершенно различных, ничего общего между собою не имеющих видов деятельности государства и общественных организаций.

Политика международной торговли имеет дело с вопросами столь крупной важности, как борьба за мировой рынок, как конкуренция между собственным и иностранным производством в сельском хозяйстве и промышленности. Таможенные тарифы, торговые договоры, возврат пошлин, вывозные премии, протекционизм и свободная торговля и многое другое, — это все вопросы столь первостепенного и широкого значения для хозяйственной жизни страны, что ни одна проблема внутренней торговли с ними сравниться не может. А договоры, связывающие страну на продолжительный срок, еще усиливают значение этих мер, значение того или иного принятого направления, как решающего судьбу собственного земледелия и индустрии. Мало того, столкновение происходит не только между странами, но и внутри страны между отдельными группами населения, ибо не просто противополагаются свои интересы интересам других стран, а выгодам одних групп своего населения, одних отраслей хозяйства отдается предпочтение как перед интересами других государств, так и перед другими группами собственного населения, перед другими областями хозяйственной деятельности в стране. Высокие пошлины на хлеб мотивируются тем, что страна защищает свое сельское хозяйство — фундамент всей экономической жизни, без которого все здание должно рухнуть. Но если даже допустить, что сельское хозяйство данной страны не может жить без пошлин, то подобная охрана его все же является ударом для других групп населения — для промышленности, рабочего класса, профессиональной торговли, для всего широкого круга потребителей.

Следовательно, в области политики внешней торговли на карту ставятся крупные и важные проблемы, одни национальные интересы вступают в борьбу с другими. Результат этой борьбы имеет решающее значение для всей страны, как целого. Отсюда столь значительный интерес всех кругов населения к политике внешней торговли, но отсюда и нежелание снабдить названием торговой политики те сравнительно немногочисленные меры, которые касаются внутренней торговли, где по общему правилу в капиталистическом обществе господствует свободная конкуренция, невмешательство в частную инициативу, а в крайнем случае регулируются вопросы столь второстепенные, по сравнению с теми крупными проблемами, которые стоят перед политикой внешней торговли.

Во время войны, правда, перестали проводить столь резкую границу между обоими видами торговли и торговой политики, ибо прежняя свободная конкуренция во внутреннем торговом обмене исчезла и прежнее минимальное вмешательство государства во внутренний оборот сменилось регулированием его на каждом шагу. Твердые цены и реквизиции, казенные монополии и централизация сбыта, правительственная заготовка и разверстка сырья и топлива, прикрепление потребителей к определенным торговцам и допущение занятия торговой деятельностью лишь для тех, кто производил ее в до-военное время, нормирование прибылей, учет продуктов и карточная система, — все это были мероприятия, проникавшие в самое сердце хозяйственной жизни, затрагивавшие ее еще глубже, чем таможенные тарифы, запрещение привоза или вывозные премии.

Но все это имело место лишь во время войны. Не успела она закончиться, как повсюду в капиталистических странах стало раздаваться требование об упразднении созданных, в силу чрезвычайных обстоятельств военного времени, многообразных постановлений, вмешивающихся во внутреннюю торговлю, нарушающих принцип свободной конкуренции на внутреннем рынке. И правительства вынуждены были эти требования исполнять. Если в одних странах, как Англия или Франция, где нормирование торговли лишь едва-едва затрагивало ее и где хозяйственная жизнь быстро восстанавливалась, нетрудно было тотчас же отказаться от регламентации торговли и предоставить ей снова прежнюю свободу, то в других странах, как Германия, Австрия, Венгрия, Италия, где от старых условий хозяйства вообще и товарообмена в частности почти ничего не сохранилось и где война оставила слишком тяжелое наследство, чтобы можно было сразу вернуться к прошлому, этот переход мог совершаться лишь медленно и постепенно, лишь мало-по-малу удавалось снести постройки, сооруженные во время войны. Однако, в результате и здесь место все-таки было расчищено и шаг за шагом совершался возврат к до-военному прошлому, снова получалось резкое различие между внешней и внутренней торговой политикой, из коих первая определяла взаимоотношение между народами, тогда как вторая предоставляла свободу частной инициативе внутри страны. Позже других стран пришел (хотя и с серьезными ограничениями) к этому СССР, долго сохранявший и даже развивавший при гос-

подстве старой экономической политики систему элиминирования торговли внутри страны, которая заменялась разверсткой продовольственных продуктов и иных предметов необходимости органами государства. Но по окончании гражданской войны он отказался от этой системы, признав вновь торговую деятельность, правда, не только частную, но прежде всего государственную и кооперативную, однако, заменив, поскольку речь идет о деятельности государства, разверстку и распределение продуктов торговлей, восстановив посредническую торговлю, хотя последняя и не имеет той свободы деятельности, которой она пользовалась до войны. Государство своими мероприятиями регулирует и направляет ее, вносит в нее плановое начало, выдвигает на первое место государственную и кооперативную торговлю, допуская частную торговую деятельность лишь постольку, поскольку она дополняет первые два вида торговли и заполняет оставленные ими пробелы. При этом роль частной торговли с течением времени все более сокращается.

Г Л А В А   П Е Р В А Я

ОБЩИЙ ХАРАКТЕР ТАМОЖЕННЫХ ПОШЛИН И ТАМОЖЕННЫХ ТАРИФОВ

Кроме общих курсов торговой политики (см. литер. в введ.) и других сочинений обще-экономического характера (см. там же) — курсы финансовой науки: *Leroy-Beaulieu*. Traité de la science des finances. T. I. 7 éd. 1906. *Caillaux*. Les impôts en France. T. II. 1911. *Cohn*. System der Finanzwissenschaft. 1889. *Stein*. Lehrbuch der Finanzwissenschaft. 5 изд. т. II, ч. 2. 1886. *Roscher*. System der Finanzwissenschaft. 5 изд. 1901. *Bastable*. Public Finance. 1895. *Лебедев*. Финансовое право. Т. II. 1883 — 85. *Озеров*. Основы финансовой науки. 4 изд., т. I. 1911. *Ходский*. Основы государственного хозяйства. 1894.

По истории таможенных пошлин периода, предшествующего XIX веку. *Гензель*. Очерки по истории финансов. I. Древний мир. 1913. *Clamagéran*. Histoire de l'impôt en France. 1867. *Clément*. Histoire du régime protecteur en France. 1854. *Brandt*. Beiträge zur Geschichte der französischen Handelspolitik. 1896. *Levasseur*. Histoire des classes ouvrières et de l'industrie en France avant la Révolution. T. I — II. 1900 — 1901. Его же. Histoire du commerce de la France. I. 1910. *Pigeonneau*. Histoire du commerce de la France. I — II. 1885. *Bacquès*. Essai historique des douanes françaises. 1862. *Calléry*. Histoire du système général des droits de douane au XVI et XVII siècle. 1883. *Dowell*. History of Taxation and Taxes in England. 2 edit. 1888. *Tooke-Newmarch*. History of Prices. *Cunningham*. The Growth of English Industry and Commerce. 2 edit. 1890 — 91. *Seely*. Expansion of England. 1883 (есть русск. пер.). *Hewins*. English Trade and Finance, chiefly in the 17 Century. 1892. *Vocke*. Geschichte der Steuern des Britischen Reiches. 1866. *Falcke*. Geschichte des deutschen Zollwesens. 1869. *Hüllmann*. Deutsche Finanz-Geschichte des Mittelalters. 1805. *Schmoller*. Epochen der preussischen Finanzpolitik. Umrisse und Untersuchungen. 1898. *Riedel*. Der brandenburgisch-preussische Staatshaushalt in den beiden letzten Jahrhunderten. 1866. *Beer*. Studien zur Geschichte der oesterreichischen Volkswirtschaft unter Maria-Theresia. 1894. Его же. Oesterreichische Handelspolitik unter Maria-Theresia. *Rachel*. Die Handels- Zoll- und Akzisepolitik Brandenburg-Preussens bis 1713. Acta Borussica. 1911, 1922. *Wagner*. Finanzwissenschaft. T. III. 1. 2 изд. 1910 (Steuergeschichte). *Кулишер*. Коммунальное обложение в Германии в его историческом развитии. 1914. Его же. История экономического быта Западной Европы. Изд. 7-ое. т. I—II. 1926.

Аристов. Промышленность древней Руси. 1866. *Костомаров*. Очерк торговли Московского государства. 2 изд. *Никольский*. О внешних тамо-

женных пошлинах в России (Записки Московского университета. 1867). ***Осокин.*** Внутренние пошлины в России. 1850. ***Толстой.*** История финансовых учреждений России. 1848. ***Гагемейстер.*** Разыскания о финансах древней России. 1834. ***Семенов.*** Изучение исторических сведений о российской внешней торговле и промышленности. 1858. ***Довнар-Запольский.*** Государственное хозяйство великого княжества Литовского при Ягеллонах. 1901. ***Лодыженский.*** История русского таможенного тарифа. 1886. ***Кулишер.*** Очерк истории русской торговли. 1923. Его же История русского народного хозяйства, т. II. 1925.

I. ПРОИСХОЖДЕНИЕ ТАМОЖЕННЫХ ПОШЛИН. ТАМОЖЕННЫЕ ТЕРРИТОРИИ

«Пошлина» происходит от слова «пошлый», т. е. давний, древний, исконный, что исстари ведется. «Пошлые дороги» — те дороги, которыми обычно ездят; пошлина — то, что идет, что пошло с товара. Пошлина, следовательно, разнозначаща латинскому слову «consuetudo» — обычай («по старине, по пошлине»), от которого происходит английское «custom», также обозначающее таможенные сборы, и французское «coutume»; последнее, как и немецкое «Herkommen», в средние века употреблялось и в смысле «impôt» или «Steuer», т. е. налогов, раз навсегда установившихся в силу обычая, им освященных. Подобно всем этим выражениям, и у нас пошлина являлась обычным, исконным сбором («ходили по пошлине», т. е. действовали по-старому). «А мыты ни держати давныи пошлыи, а новых мытов не замышляти». Таможенная пошлина именовалась первоначально «мыто» от «mutaticum» — «muta» — «Maut» (его взимали мытари, мытники), позже «мыто таможнее». Таможня происходит от «тамга» — по-татарски, печать, знак, штемпель, но у нас тамга обозначала торговый сбор, то же, что мыто. «А который имет прикупом торговати; а тот томгу дасть». Брали ее таможники («таможникам моим не являют»), за неплатеж тамги полагался штраф — «протаможье». Эта тамга, один из видов сбора — быть может учрежденная татарами (хотя это не доказано), — стала родовым названием для всех таможенных пошлин и даже для иных косвенных налогов.

Во Франции таможенные пошлины первонально назывались «droit de traite» (от латинского «transitura», т. е. проезжая пошлина), гораздо позже (лишь с конца XVI ст.) они получили современное название droit de douane (douane-dogana, doan; последнее то же, что portorium, т. е. портовый сбор; по-итальянски пошлины — dogane, по-испански — las aduanas). В Ан-

глии таможенные пошлины с самого начала именовались custom (=пошлина), «customa» (antiquas eu magna customa), по-немецки — «Zoll» (от teloneion = teloneum = tonlieu, т. е. налог).

У племени Бакуба, — рассказывает Wissmann в описании своего второго путешествия по Африке, — на рынке происходит следующее. «Предводитель племени при большом скоплении народа совершал танец, состоящий в огромных прыжках и довольно непристойных движениях бедрами. После каждой пляски к нему приближалась, также танцуя, женщина и ставила перед предводителем свои дары. Каждая община, представители которой посещают этот рынок, обязана уплатить старейшине известную дань» (Zweite Durchquerung Afrikas, p. 99). Здесь мы имеем зачатки таможенных пошлин, точнее, их более или менее отдаленного предка: от дарений, подносимых иноземными купцами предводителю племени, который их берет под свое покровительство, гарантирует им мир на рынке, совершается переход к определенным рыночным сборам, взимаемым за право посещения рынка, а эти сборы в свою очередь составляют переходную форму, мост, к таможенным пошлинам.

На африканских рынках центральное место принадлежит блюстителю порядка, который с топором на плече, окруженный телохранителями, следит за тем, чтобы никто не являлся вооруженным на рынок, не нарушал рыночного мира. Ему же уплачивается рыночный сбор, в одних случаях натурой: торговец хлебом отдает меру зерна, торговец мясом — кусок мяса, в других — деньгами; он взимает, например, 10% с цены товара, из которых третью часть передает царьку, поставившему его на рынке, а остальное кладет себе в карман.

Весь институт рынков с рыночным миром, рыночным стражем и рыночным мытом проходит красной нитью чрез историю торгового обмена в древности и в средневековый период: агоранома с бичом в руках находим в Афинах, граф или judex фигурирует в раннее средневековье. В старейших грамотах на право устройства рынков говорится: «даруем рынок с мытом и монетой». Рынок и мыто (mercatum cum theloneo) неразрывно связаны, рыночный сбор — «foraticum» от «forum» — рынок. И с появлением городов сбор не меняет своего характера, хотя и взимается не всегда на городском рынке, часто у городских ворот. Но это все же сбор с купли-продажи; поэтому, если товар не продан, то у ворот ничего платить не полагается.

Но у таможенных пошлин есть и другой родоначальник — в эту эпоху имеются не только рыночные сборы, но и проездные. И они встречаются в равной мере и у негритянских племен Африки, у полинезийцев и т. д. — паромные сборы, сборы за проезд по мосту; и в классической древности — в Римской империи; во франкской монархии — в виде всевозможных pontaticum (за проезд по мосту и проход судна под мостом), ripaticum (с пристававших или проходивших по реке кораблей), rotaticum (за право проезда по дорогам) и т. д. Имелось великое множество их на дорогах, реках, мостах, перевозах.

Те же две группы сборов представлены на Руси. Уже Владимир св. дарует духовенству десятину, в том числе «и с торгу десятую неделю». Обычный рыночный сбор с купли-продажи — тамга, хотя и устанавливалась она иногда при самом въезде в города и села. «А тамга и осмничее взяти, аже иметь торговати, а поедет мимо, знает свой мыт да костки (костки — новгородская земельная мера, сбор этот взимался при проезде), а более того пошлин нет». Проездными сборами являлись мостовщина (за проезд по мосту), перевоз (за переправу на реке), головщина (с головы, подушный сбор при проезде) и т. д. На всех проезжих дорогах стояли у застав или «у затвора» мытники или «заставщики»; имеются «путные» бояре, которым жалуются в кормление волости с мытами, взимаемыми на путях или дорогах. Существовали и сборы, сохранившие еще первоначальную форму подарков, подносимых властям по договору. «А како будет гость немечкый в городѣ, дати имъ княгини постав частины (кусок полотна), а тивуну Волочьному рукавич перстатый (перчатки) Готскiй» (договор Смоленского князя Мстислава Давыдовича с Ригой и Готландом 1229 г.).

Все это еще не были таможенные пошлины в настоящем смысле слова. Им нехватало одного — пограничного характера. Они взимались везде, где угодно; повсюду были заставы — в городах, селах и слободах, на рынках и у ворот. Среди них имелись, конечно, и такие сборы, которые уплачивались на границе, хотя не на границе государства, так как государства еще не было, но на пограничной черте, отделявшей области, провинции, княжества друг от друга. Но таможни этого рода долго не отличаются от прочих застав; лишь мало-по-малу эти пошлины выделяются из других сборов, образуют особую группу сборов, взимаемых не за право торговли на рынке и проезда по дорогам,

рекам и мостам, а за право въезда в данную территорию и в особенности за право привоза и вывоза товаров. Они приближаются постепенно к современным таможенным пошлинам, по мере того как уплачиваются не с людей (проезжающих по дорогам или приезжающих на рынок), а с самых товаров, переходящих ту или иную границу, минующих пограничную таможню.

И, наконец, делается последний шаг — отдельные области, княжества, города объединяются в одно целое, в государство, и пошлины взимаются на границе последнего; тогда они становятся таможенными пошлинами в современном смысле. Но объединение отдельных государств в политическом и экономическом отношении не сразу проводится полностью. Рядом с таможнями на государственной границе еще долго сохраняются и внутренние заставы. Внутренними пошлинами именуются и сборы на этих прежде пограничных заставах, ибо граница исчезла, и они очутились внутри страны; но так же называются и прежние проездные пошлины на дорогах и мостах. Лишь после продолжительной борьбы с их владельцами-князьями, духовенством, городами, иногда за выкуп, государству удается заставить их снять свои шлагбаумы и убрать мытников и тем самым освободить население от внутренних поборов. Таким образом, старые формы сборов, взимаемых с торговцев на рынках и заставах, постепенно вымирают; лишь одна из них, выделившаяся из прочих, переживает их, оказывается долговечной, призванной сыграть крупную роль в экономической жизни человечества.

Римская империя знала уже пограничные имперские пошлины, но освободиться от внутренних застав еще не сумела: не только продолжали существовать сборы на границах отдельных провинций (Сицилии, Испании, Галлии, Британии, Африки), но и речные, и мостовые, и иные подобного рода сборы путешественник и купец уплачивали попрежнему.

И новая Европа не скоро избавилась от внутренних сборов, добилась объединения в таможенном отношении. Ранее всего процесс этот совершился в Англии, где с конца средневековья исчезает самостоятельность городов и государство превращается в таможенном отношении в единое целое. Но это была еще только Англия, а не Соединенное королевство. Только в 1707 г. уничтожены таможни между Англией и Шотландией и образовалась великобританская граница, а 1823 г. уничтожены были и заставы, отделявшие Великобританию от Ирландии.

И во Франции зачатки таможенного объединения относятся к средневековью — с XIV ст. существовала пограничная стража, взимались пограничные пошлины при вывозе товаров, в то же время города стали делать попытки к взаимному сближению. В результате северные провинции мало-по-малу, более или менее объединяются в группу provinces de cinq grosses fermes. Но лишь при Кольбере большая часть застав в их пределах упраздняется, и пошлины переносятся на общую границу, отделяющую provinces de cinq grosses fermes от прочих частей Франции. Последние в течение столетия оставались еще provinces réputées étrangères, — из самого названия видно, до какой степени они были отчуждены от прочей части страны. А между тем это были наиболее выгодно в коммерческом отношении расположенные местности, частью пограничные области, которые не желали ни отказаться от своих внутренних застав, ни провести границу между собой и иностранными государствами. Это были в то же время pays d'états, следовательно, наиболее сильные в политическом отношении, имевшие полную возможность отстаивать свои местные интересы. [1] Еще резче обнаруживались партикулярные тенденции третьей группы — provinces à l'instar de l'étranger effectif. Они в таможенном отношении находились уже совершенно за французской границей, были отделены от прочей части Франции, но не от иностранных государств. Это были пограничные области — Мец, Тул и Верден и pays de Gex. Такое же положение занимали торговые города Марсель, Байонна, Лориан и Дюнкерк. Все они вели оживленные торговые сношения с другими европейскими и заокеанскими странами, и включение их в таможенную черту нанесло бы удар их торговле. Кольбер не мог справиться с этими столь разнородными стремлениями, не мог объединить их в той или иной форме. А после него все дело свелось к назначению комиссий, которым удавалось отменить некоторые проездные сборы, péages, но лишь поскольку владельцы их не могли ничем доказать своего права на взимание их. Поэтому накануне революции насчитывалось еще свыше $1^1/_2$ тысяч одних сборов этого рода, которые почти всецело находились в руках частных лиц. Только французская революция, для которой привилегированные

---

[1] Forbonnais советовал взимать с привозимых от них товаров двойную пошлину — это заставило бы их войти в общую таможенную границу.

провинции являлись таким же злом, как привилегированные сословия, завершила таможенное объединение Франции в 1790 г., упразднив всякого рода внутренние таможни как внутри провинций, так и на границе их. В следующем году появился впервые общий для всей Франции таможенный тариф, применяемый при провозе товаров через государственную границу. Договором 1865 г. в таможенную черту Франции включено и княжество Монако (таможенная уния).

Таким образом Франция вступила в XIX век при благоприятных условиях: она имела рынок, обнимавший всю страну. Другим государствам — Германии, Италии, Австрии, Швейцарии — было еще далеко до этого. Они еще распадались на массу мелких территорий, отделенных таможенными барьерами друг от друга, с многообразными таможенными тарифами и совершенно не согласованной между собой таможенной политикой. На дорогах стояло «почти столько же шлагбаумов, сколько в настоящее время имеется телеграфных столбов»; все путешествие превращалось в одну непрерывную борьбу с таможенниками. Для торговцев это было прямым мучением, и чем дальше шло развитие хозяйственной жизни, тем более невыносимыми становились эти заграждения.

Австрия вплоть до 1775 г. не знала общей государственной торговой и таможенной политики. Она была разорвана на части многочисленными проездными сборами, от которых владельцы их не думали отказаться, а в дополнение к ним на границах областей стояли таможенные заставы. С теми и другими удалось покончить лишь Марии-Терезии: событием явилось издание с 1775 г. общего для всех немецких, но только немецких, областей Австрии таможенного тарифа (аналогия с provinces de cinq grosses fermes при Кольбере); в 1796 г. он был распространен и на Галицию. Второй шаг первостепенной важности последовал в 1827 г., когда вся Австрия превратилась в единое целое в хозяйственном отношении: были упразднены таможни, отделявшие немецкие области от Тироля, Форарльберга, Ломбардско-венецианской области и Далмации. И, наконец, третьим шагом явилось образование в 1851 г. австро-венгерского рынка (в 1777 г. Венгрия объединилась с Славонией, Трансильванией и Банатом), благодаря таможенному союзу между обеими частями монархии; в 1875 г. на основаниях таможенной унии к ним примкнуло и самостоятельное княжество Лихтенштейн.

В Германии еще в 1790 г. насчитывалось около 1800 различных таможенных границ: «немцы ведут торговлю, — сказал один француз, — как заключенные через тюремные решетки». В 1803 г. Германия имела еще целых 300 монархов, а каждый из монархов имел собственные таможни. В одной только Пруссии находим 67 местных тарифов и столько же таможенных границ; на пути между Дрезденом и Магдебургом путешественник встречал 16 застав. В следующие два десятилетия положение как будто несколько улучшилось, так как многие государства упразднили внутренние таможни и перенесли заставы на границы своих территорий. Так поступила Бавария в 1807 г. (отчасти уже в 1765 г.), Вюртемберг в 1810 г., Баден в 1812 г. Пруссия в 1818 г. заменила все 67 местных тарифов одним общим, действующим на границе государства.

Но для торговли этого еще было далеко не достаточно: даже после такого объединения отдельных территорий таможен оставалось слишком много. Германия «хрипела под игом 38 монархов», — как говорил Гейне: для каждого из них территория его соседей, иногда самых крохотных размеров, находилась в таможенном отношении за границей. «38 таможенных границ, разрывающих Германию на части, — жаловался List, — парализуют торговый обмен, действуют так, как если бы каждый член человеческого тела был перетянут веревкой, чтобы кровь не могла переливаться из одного члена в другой. Гамбургский купец, торгующий с Австрией, или берлинский, ведущий торговлю с Швейцарией, вынужден проезжать через 10 государств, изучать 10 таможенных тарифов, уплачивать 10 раз пошлину. А кто имеет несчастие жить на границе, где сходятся 3 — 4 государства, тому приходится всю свою жизнь проводить среди враждебных ему таможенников: у него нет отечества». С завистью немцы смотрели «на великий народ, живущий по ту сторону Рейна, который ведет торговлю от Ламанша до Средиземного моря, от Рейна до Пиренеев, от границы Голландии до Италии по свободным рекам и открытым дорогам, не встречая ни одного мытника на своем пути».

Лишь с конца 20-х годов происходит сближение отдельных немецких государств. В одном и том же 1827 г. образовались 3 союза — союз Баварии с Вюртембергом (южный союз), союз Саксонии с Брауншвейгом, Ольденбургом и Ганновером и некоторыми мелкими княжествами (средне-германский союз) и, на-

*

конец, союз Пруссии с Гессеном (северный союз). Последний явился исходной точкой дальнейшего объединения, он ярко демонстрировал мелким государствам выгоды соединения с крупными территориями и расширения рынка для своих товаров. Уже в следующем году северный и южный союзы соединились, гарантируя друг другу частью полную свободу от пошлин, частью понижение их на 25%, а это составляло угрозу для прочих, в особенности вкрапленных между ними княжеств, должно было сдавить их, отрезать от внешнего рынка. Саксонии и Тюрингенским княжествам ничего не оставалось, как присоединиться к Пруссии, Вюртембергу и Баварии. В 1834 г. они образовали Германский Таможенный союз; в состав его вошел в следующем году Баден, а затем в 30-х и 40-х годах постепенно стали выходить из своей изолированности и остальные государства. Оставались за пределами (как когда-то во Франции) лишь пограничные приморские области — Ганновер, Ольденбург, Шлезвиг, Голштиния, Мекленбург, торговые интересы которых указывали им путь за море, в Англию и Америку. Таможенный союз при отсутствии северных портов был подобен организму без ног; создавалось какое-то посредствующее государство между Германией и иностранными державами. «В других странах, — говорил List, искренне презиравший этих «торговцев, состоящих при английской индустрии», — приморские города просвещают континент относительно торговых и морских интересов народа; у нас оттуда ничего, кроме софистики, не попадает вглубь страны, которой приходится не только уяснять себе свои коммерческие нужды, но вносить еще свет в затемненные партикуляризмом, эгоизмом и чужестранными интересами портовые центры». Лишь в 1851 г. Ганновер заявил о своем согласии войти в союз, за что ему были даны всевозможные привилегии и при разверстке пошлин и т. д. За ним последовали и прочие территории, и в 50-х и 60-х годах Германия превратилась в хозяйственном отношении в единое целое, простирающееся до моря и нарушаемое лишь несколькими пунктами, оставшимися за чертой — ганзейскими вольными городами, этими «суверенными приходами», которые удалось включить только в 80-х годах.

К тому времени Таможенный союз, выполнив свою роль, уже успел сойти со сцены. Он просуществовал тридцать лет. В истории известны «три кризиса союза», не считая более мелких столк-

новений. Неоднократно союз стоял над пропастью; но Пруссии, игравшей в нем первую роль, удавалось удерживать его от грозивших разрывов и превратить в 1867 г. в нечто более крепкое — в Северо-германский союз с Таможенным парламентом, который в свою очередь растворился в 1871 г. во вновь созданной Германской империи. Со времени присоединения ганзейских городов в 1888 г. политическая и таможенная граница совпали; впрочем, последняя выходила несколько за пределы Германии, захватив (оставшиеся присоединенными со времени Таможенного союза — с 1842 г.) две австрийские общины и самостоятельное великое герцогство Люксембургское. Последнее было включено на началах таможенной унии (Zollanschluss); оно получало известную долю общих таможенных доходов.

За Германией последовала Италия, которая еще в 40-х и 50-х годах XIX ст. была разбита на ряд мелких самостоятельных территорий, с самостоятельными границами, пошлинами и заставами. Все выгоды свободы передвижения, все благотворные результаты новой техники проходили мимо Италии, не знавшей еще национальной территории, национальной хозяйственной политики. В 40-х годах жалобы и теоретиков и деловых людей на препоны и преграды, вызываемые многообразной торговой политикой в семи различных врезывающихся друг в друга государствах, усиливаются все более и более, напоминая на каждом шагу те страстные речи, которые ранее произносил Фридрих Лист, ведя борьбу за объединение Германии. [1] Как когда-то немцы завидовали Франции, так теперь итальянцы восторженно говорили о великой идее, осуществленной немцами, мечтая об учреждении такой же «Lega doganale» (таможенного союза) в Италии. Лишь в 1859 г., когда произошло политическое объединение Италии, образовавшееся единое государство устранило и экономическую обособленность отдельных частей его: в том же году пали таможенные барьеры, отделявшие северные области друг от друга (Тоскану от Романьи и Модены, Пьемонт от Ломбардии, Пьяченцы, Пармы и Модены), а в сле-

---

[1] «Имеет ли смысл,—говорит один автор того времени,—в Тоскане, Лукке или других местах учреждать дорого стоящие предприятия, когда на каждом шагу встречаешь препятствия в сбыте товаров. Когда миланский фабрикант отправляет свои шелковые ткани во Флоренцию, ему приходится на пути в 150 итальянских миль восемь раз останавливаться на таможнях». Кроме пограничных таможен имелись и шлагбаумы у городских ворот.

дующем году присоединились к этому единому хозяйственному организму и прочие части нового королевства (Умбрия, обе Сицилии и др.).

Швейцарские кантоны до 1848 г. были отделены заставами друг от друга. Только в этом году таможенное законодательство перешло к швейцарскому союзу, и последний упразднил кантональные и не исчезнувшие еще окончательно речные, мостовые и дорожные сборы и ввел общий для всей страны пограничный таможенный тариф. Окончательно таможенное единство установилось в 1874 году.

И в России рука об руку идут явления двоякого рода — зарождаются и развиваются внешние или пограничные пошлины и вымирают и упраздняются внутренние заставы. Та самая тамга, от которой нередко производят таможенные пошлины вообще и которая наиболее ярко выражает свойства старинных сборов, положила основание и таможенным пошлинам в полном смысле этого слова — пограничным пошлинам. Последние под именем «большой тамги» или большой таможенной пошлины уплачивались иностранцами в пограничных городах; с половины XVI ст. они записывались в отдельные книги и выделялись, следовательно, из внутренних пошлин. В пограничных городах взималась и грузовая пошлина с вывозимых товаров, и побережная с привозных «из-за моря и зарубежья и из заморских стран и из Карелы». В этих и в дальнейших пошлинах мы имеем перед собой несомненно сборы, взимаемые при переходе товара через границу государства, напр., при Михаиле Феодоровиче сборы с немцев при приезде с товарами и при отъезде опять-таки с закупленными в России товарами. Наконец, в 1724 г. и у нас появляется первый общий таможенный тариф — событие огромной важности—состоящий из запрещений привоза и вывоза, из привозных и вывозных пошлин, взимаемых в портах, т. е. на границе.

Внутренние пошлины в эту эпоху еще не исчезли. Большая часть их была, правда, в 1659 г. объединена в торговую рублевую пошлину и заменялась ею. Но мостовщина и перевоз, амбарщина (сбор в гостиных дворах) и пудовое (весчее) продолжали существовать рядом с пограничными пошлинами и рублевой пошлиной. После частичных попыток полная отмена их последовала указом 1753 г., в котором говорилось, что «сенатор, генерал и кавалер граф Петр Иванович Шувалов за первую надоб-

ность изыскал, что от пошлин внутренних происходят народу притеснения». По его предложению, все внутренние таможни уничтожены; а чтобы казна не пострадала от этого (она получала около 1 млн в год внутренних пошлин), взамен их была установлена надбавка к внешним пошлинам в 13 к. с рубля. Тот и другой сбор еще исчислялись особо, хотя и взимались вместе в пограничных городах; прежняя пограничная пошлина именовалась портовой, а надбавка — внутренней 13-копеечной пошлиной. Одновременно были уничтожены и внутренние пошлины на Украине (индукт и эвект) и также заменены 13-коп. сбором на внешней границе (таможни между Россией и Украиной были упразднены). Вскоре добавочный сбор окончательно слился с тарифными пошлинами, исчезло и самое название внутренних пошлин.

На западной границе до половины XIX ст. имелись два различных пограничных тарифа — один для товаров, ввозимых из-за границы в империю, другой — для идущих в пределы Царства Польского (на границе с иностранными государствами), и кроме того третий тариф более льготный — для товаров, перевозимых из империи в Польшу и наоборот, хотя уже в 1826 г. Польша добивалась уничтожения таможенной черты. Лишь в 1851 г. это было сделано и был издан общий для империи и Польши таможенный тариф.

Мировая война вместе с закончившими ее мирными договорами (Версальским с Германией, Сен-Жерменским с Австрией, Трианонским с Венгрией, Нейиским с Болгарией и Севрским с Турцией), перекроив карту Европы и колоний, тем самым изменила и таможенные территории. Она сократила одни — германскую, австрийскую, венгерскую, расширила другие — французскую, итальянскую, румынскую, греческую, сербскую (Юго-Славии), создала новые таможенные территории, ранее не существовавшие, выделенные из других или образованные из частей, прежде входивших в состав различных территорий; таковы: австрийская, венгерская, чехо-словацкая, польская. В связи с войной образовались и самостоятельные таможенные территории окраинных государств — Эстонии, Латвии, Литвы, отчасти Финляндии, входивших прежде в Российскую империю. Возникла целая масса новых, преимущественно мелких таможенных территорий, размеры же таможенных территорий в среднем сократились. Многие области, в течение десяти-

летий соединенные вместе и тесно связанные между собой, оказались вдруг отрезанными друг от друга, отделенными таможенной чертой, прежние оживленные сношения между ними замерли. Каждое из вновь образовавшихся государств составляет ведь и в таможенном отношении нечто самостоятельное, имеет свою таможенную границу, ведет самостоятельную торговую политику на национальной почве, не сближаясь с другими, а отдаляясь от них.

Княжество Монако попрежнему включено во французскую таможенную черту, другие же два государства, входившие в состав соседних более крупных таможенных территорий — герцогство Люксембургское и княжество Лихтенштейн, хотя и теперь не образуют самостоятельных таможенных территорий, но после войны первое вышло из германской таможенной территории (согласно Версальскому миру) и вошло в бельгийскую, второе в связи с распадением таможенного объединения, образуемого Австро-Венгрией, вышло из последнего и вступило в таможенную унию с Швейцарией. Вновь созданный (выделенный из германской империи и германской таможенной черты) вольный город Данциг заключил таможенный союз с Польшей, а Эстония и Латвия заключили договор об образовании таможенного союза (см. о союзах ниже, гл. XII). Наконец, между возникшими на территории прежней Российской империи самостоятельными советскими республиками и Советской Россией вскоре исчезли границы (соглашения с Бухарой, с Дальне-Восточной республикой, с образовавшими союз Закавказскими республиками), и они объединились в единую таможенную территорию с единым таможенным тарифом, которым является тариф Сов. Союза. Все же эти республики вели самостоятельную торговую политику, и им было предоставлено право заключать самостоятельные договоры с иностранными государствами, хотя и с предварительного обсуждения и соглашения с Народным комиссариатом внешней торговли Сов. Союза (соглашения 1920 г. с Азербайджаном, Белоруссией и Украиной). С объединением Советских Социалистических Республик в политический союз (СССР) они естественно и в экономическом отношении образовали единое целое. В число союзных комиссариатов входит Народный комиссариат торговли, так что не только имеется единая таможенная территория, но и ведется единая политика внешней торговли.

II. ХАРАКТЕР ТАМОЖЕННЫХ ПОШЛИН

Как можно усмотреть из предыдущего, таможенные пошлины являются налогом, уплачиваемым в таможенных учреждениях в связи с переходом товарами пограничной черты или таможенной границы; [1] последняя совпадает обыкновенно с границей государства. [2] Таможенные пошлины являются несомненно налогом, а не пошлинами — несмотря на свое, вводящее в заблуждение, название. В финансовой науке пошлинами называются те источники государственных доходов, которые, в противоположность налогам, взимаются за особые услуги, оказываемые правительственными учреждениями плательщику, или вследствие специальных расходов, которые вызывает своими действиями плательщик (таковы, напр., пошлины судебные, нотариальные, за клеймение товаров и т. д.). Таможенные же пошлины уплачиваются совершенно независимо от каких-либо услуг или расходов, [3] привоз или вывоз товаров не создает никаких расходов у пограничных таможенных учреждений. Если же английский писатель XVIII века Petty утверждал, что они являются вознаграждением государства за охрану товаров от нападения пиратов, то это находилось в связи с общей точкой зрения, согласно которой государство рассматривалось как своего рода страховое учреждение, взимающее налоги за охрану жизни и имущества граждан. Правда, современные экономисты утверждают, что первоначально пошлины являлись платой за предоставление специальных выгод плательщику, следовательно, когда-то соответствовали своему названию и лишь впоследствии разошлись с ним. Они являлись платой «за устройство и безопасность дорог, мостов, рынков» (Cohn, p. 326), предназначались на «покрытие расходов по постройке и содержанию дорог, мостов, перевозов, пристаней, площадей» (Clamagéran, I, p. 161).

---

[1] Они уплачиваются в связи с переходом пограничной черты, но не обязательно при переходе ее, так как нередко таможня расположена на известном расстоянии от пограничной черты, или уплата производится не в пограничной таможне, а в другой, находящейся внутри страны.

[2] Впрочем, как видно из предыдущего, не всегда вполне; этому препятствуют, напр., таможенные унии.

[3] Если же те или другие имеют место, то за это на таможне установлены специальные сборы, имеющие пошлинный характер, напр., за взвешивание товара, за выдачу документов, за пользование трудом служащих и т. д.

Но речь здесь идет не о таможенных пошлинах, а о тех торговых, в особенности же проездных сборах, которые являлись предшественниками таможенных пошлин. Да и относительно их тот же Clamagéran (p. 161) признает, что «на самом деле эти услуги были лишь поводом, удовлетворяя алчным инстинктам феодальной аристократии», что пошлины «являлись новой формой грабежа, грабежа постоянного, правильно организованного». Правда, нередко приказывалось чинить дороги и мосты на полученные от торговцев сборы, но из этого еще не следует, что приказания исполнялись; если их действительно чинили, то за эту починку устанавливался тоже сбор, но только новый сбор, специальный, дополнительный. За охрану торговец платил, но не за действительный конвой, а за лист, удостоверявший, что оплата внесена, и благодарил бога, если слуги того самого феодала, которому торговец платил конвойные деньги, не грабили его при проезде по дороге или в лесу. Сборы взимались за пользование подъемными кранами, мерами и весами, за проезд по мосту, за остановку в торговом подворье. Казалось бы, все это плата за разного рода услуги, оказываемые купцу. Но если купец не желал грузить товаров кранами, с него все-таки брали сбор; или если он не останавливался в гостином дворе, он все же платил гостиные деньги; если он проезжал в брод или под мостом он, несмотря на это, мостовому сбору подлежал. Самые мосты строили на суше, реки перегораждали канатами, чтобы суда останавливались и уплачивали пошлину; но была ли это действительно пошлина?

Так было в Западной Европе. Но и на Руси никому в голову не приходило тратить мыто, мостовщину, перевоз и т. д. на починку дорог и мостов или вознаграждать потерпевших от их дурного состояния, как требовали грамоты и уставы. Недаром взимание пошлин («мытоимство») именовали «грабление насильное, то бо есть разбойничества злее»; говорили, что мытарь «с дерзновением грабит». Еще в XVII веке приходилось государству вести борьбу с мытарями, уничтожать самовольно построенные мосты и перевозы, ибо людей, желавших ехать в брод, таможенники силой заставляли ехать через мост или пользоваться перевозом.

Взимались, правда, как рыночные и проездные сборы, так и пограничные пошлины большей частью лишь с иногородних купцов и иностранцев, но не с местных жителей. Но это объяснялось

тем, что только чужие, гости, как они именовались, обязаны были платить за право въезда и торговли в той или иной местности, тогда как местным жителям это право и так принадлежало, да и местные жители подлежали прямым налогам — is he eyn gast so nedarf he nicht tinsen, aber he mod tollen, гласит постановление в статуте одного германского города (Геттингена в XIV ст.), т. е. если он «гость», то он не обязан платить городскую (поимущественную) подать (чинш), но должен уплачивать торговую пошлину (toll или Zoll). То же было и на Руси — иностранцы подлежат особой, «проездной отъявочной пошлине» «для того, что русские люди и московские иноземцы подати платят и службы служат, а иноземцы ничего». В Англии nova costuma или parva costuma, пограничные пошлины, установленные в 1302 г., являлись результатом соглашений короля с иностранными купцами, и эти дополнительные пошлины (на вывоз шерсти, кож, воска, скота и т. д.) взимались специально с них. Остатки этого принципа, на основании которого казна увеличивала свои доходы обложением чужестранцев, иноземных купцов, долго сохраняются. Еще в XVII ст. к 5-процентной пошлине со всех привозимых в Англию и вывозимых оттуда товаров присоединялась надбавка в $1^1/_4$ проц. с цены товара для иностранных купцов.

На Руси с давних пор при взимании торговых сборов проводилось различие между тремя категориями плательщиков: местными жителями (которые именовались своими людьми, ближними торговцами), иногородними (с дальних мест) и иноземцами. Пошлины устанавливались по трем разрядам: более всего платили иностранцы, меньше иногородние и самую низкую пошлину местные торговцы (напр., явочная пошлина составляла 3, 2, 1 деньгу с лица по этим трем категориям; такие же разряды имелись при взимании головщины, весчего, тамги). Или же пошлина со всех русских торговых людей была одинакова, а с иностранцев брали больше (рублевая пошлина в 10 денег с рубля с русских, 12 денег с иностранцев). Или, наконец, местные жители вовсе освобождались от пошлины, а платили приезжие торговцы, как русские, так и иностранные (напр., замыт, гостиное).

Потому-то и внешние (пограничные) пошлины, т. е. таможенные пошлины в полном смысле слова, первоначально также появились в качестве сборов с одних только иностранцев, тем более, что русские активной торговли не вели. Такова была,

напр., большая тамга (большая таможенная пошлина), которая уплачивалась иноземцами в Архангельске. Кроме того, они подлежали, по Торговому уставу 1653 г., с провозимых внутрь России и вывозимых оттуда товаров 6% с продажного рубля, да еще при вывозе русских товаров за море или провозе своих товаров в Москву проезжей отъявочной пошлине по гривне с рубля. На основании этого устава, при вывозе за границу пошлины платят и русские люди — но всего 5% с продажного рубля; если же товар не свой, а куплен, то половину. По Новоторговому уставу 1667 г. отвозных пошлин с русских людей вовсе не велено брать.

В 1680 г. новгородцы уже обложены наравне с иностранцами, «для того, что они вместо немцев учали возить», т. е. потому, что они уже сами ведут торговлю с другими государствами. Постепенно это правило распространяется и на прочих русских купцов, но еще при Петре I пошлина с товаров, привозимых русскими в Петербург, была ниже, чем для иностранцев, а в случае вывоза оттуда или из Архангельска составляла половину того, что платили иностранные купцы. Даже в первом общем таможенном тарифе 1724 г. при вывозе русскими купцами русских товаров на иностранных кораблях делается небольшая скидка в 5% из общей суммы пошлин. Однако суть здесь уже в чем-то ином: не столько в национальности купцов, сколько в национальности судов, — те же русские купцы при вывозе на своих судах пользуются несравненно большей скидкой (платят только $^1/_3$ пошлин), понижаются пошлины и для иностранных товаров, привезенных на русских кораблях. Хотя еще и подчеркивается, что эти льготы за привоз и вывоз на русских судах не должны доставаться иностранцам, но все же здесь уже выдвигается новый момент — не желание свалить уплату торговых сборов на иностранцев, а покровительство русскому судоходству, активной торговле русского населения.

III. ТАМОЖЕННЫЕ ТАРИФЫ

Систематическим перечислением действующих в стране таможенных пошлин является таможенный тариф. Самое название происходит не от пирата по имени Тариф и не от замка того же названия в Гибралтаре, где взималась контрибуция с судов, идущих в Средиземное море, как нередко объясняют это слово. Объяснение гораздо проще: тариф слово арабское и означает

перечень, список, реестр. Тариф действительно представляет собою перечень товаров с указанием размера таможенных пошлин (ставок), он распадается на ряд отделов, из которых каждый охватывает известную группу товаров, а отделы, в свою очередь, состоят из более мелких подразделений — подгрупп, статей, пунктов, литер и т. д.

Количество статей тарифов XVII — XVIII ст. было весьма велико. Во французском тарифе 1664 г. имелось 1 600 статей. в английском 1660 г. 490 основных статей и 1 140 более мелких делений. Тарифы того времени содержали целую массу разновременно установленных пошлин; для одного и того же товара имелось нередко несколько ставок, в зависимости от происхождения товара, способа перевозки (на своих или на чужих судах) и т. д. Кроме основной ставки уплачивались еще с того же товара дополнительные, позже прибавленные; они указывались отдельно от первых, так как и те и другие взимались различными способами, и доходы от них предназначались для различных целей и поступали в разные кассы. Вследствие этого английский тариф, содержавший в XVII ст. таможенные сборы 37 различных категорий, с массой исключений и «исключений из исключений», с добавлениями и новыми добавлениями, представлял собою лабиринт, в котором не было возможности разобраться при самом большом старании. Для торговцев он являлся книгой за семью печатями, так как они часто не могли даже выяснить, подлежит ли данный товар той или другой пошлине, а это давало таможенным чинам полную возможность действовать по своему усмотрению, ловить купцов на нарушениях и добиваться мзды от них.

Болезнь давно была известна, но чем более она усиливалась, тем труднее становилось найти средство для исцеления, тем более, что многие были заинтересованы в сохранении этого бедственного для страны положения. Питт впервые в 1787 г. объединил все таможенные ставки в один общий тариф. Понадобилось свыше 3 000 законодательных актов для того, чтобы отменить устарелые законы и создать новый тариф, указывавший определенную ставку для каждого подлежащего обложению товара. Все поступления, хотя и предназначенные для разнообразных целей, шли теперь в одну и ту же кассу, из которой уже каждый фонд, имевший право на таможенные доходы, получал определенные суммы. Но еще в начале XIX века англий-

ские таможенные законы обнимали шесть толстых томов in-folio, когда же было сделано извлечение из них, по поручению парламента, то оно содержало 629 страниц, и составитель потратил на него двадцать пять лет жизни. В Пруссии еще в начале XIX ст. имелось 67 различных таможенных тарифов, шведских, саксонских, прирейнских, которые лишь в 1818 г. были заменены одним общим, ясно и толково составленным тарифом. В России тариф 1857 г. внес значительное упрощение в смысле классификации обложенных товаров, как и по числу статей — вместо 700 статей тарифа 1842 г. и 500 статей тарифа 1850 г. он содержал менее 400 статей (392); еще меньше статей имелось в тарифе 1867 г. (менее 300). Точно так же германский тариф 1879 г. насчитывал всего 43 статьи с 381 подразделением.

В конце XIX и в начале XX ст. снова увеличивается количество ставок в таможенных тарифах. Причина этого заключается прежде всего в появлении новых отраслей промышленности (электротехнической, автомобильной, по производству пишущих машин, счетных машин и т. д., по выделке анилиновых красок и т. д.), в поступлении на рынок новых сортов и видов товаров. Отсюда получалась возрастающая специализация тарифа, дифференциация его, выделение то того, то другого товара из группы, в которой он облагался одинаковой с другими однородными товарами ставкой, установление для него самостоятельной пошлины.

Специализация тарифов усиливается далее с ростом таможенного протекционизма. При низких ставках объединение в одну группу товаров, хотя бы различных по цене и способу производства, не может вызывать неудобств, ибо разница в обложении в обоих случаях не велика, высокие же протекционные пошлины требуют, во избежание несправедливого обложения, внимательного взвешивания, тщательного распределения товаров по качеству и цене. На требование фабрикантами и заводчиками повышенных пошлин законодательные учреждения нередко отвечают лишь частичным согласием, как бы торгуются с ними, предлагают ограничиться частью, поднять ставки лишь некоторых видов товаров, входящих в состав группы; эти более высоко облагаемые продукты и приходится внести в особые статьи и снабдить отдельными ставками. Остальные элементы группы сохраняют прежнее обложение, так что на первый взгляд при сравнении пошлин той же группы товаров в прежнем

и в новом тарифе даже не видно совершившегося этим путем, нередко крупного, повышения тарифа.

К более детальному подразделению тарифов побуждает и желание обойти обязанность обложения товаров в равном размере, независимо от их происхождения (принцип наибольшего благоприятствования), желание, одной рукой давая всем равные права, другой в то же время брать их обратно. Выделяются, без всякого основания, товары определенного сорта, формы, цвета, упаковки; для них вводится более высокая пошлина, чем для прочих товаров того же рода, вида, качества; так незаметно получается повышенное обложение произведений той страны, где производимые товары обычно отличаются этими индивидуальными признаками.

В результате получились огромные, громоздкие, неуклюжие тарифы. Так, напр., германский тариф 1902 г. содержит 1 464 ставки, а если прибавим 545 статей, обусловленных торговыми договорами, то целых 2 000. Ныне (1927 г.) в германском тарифе находим 2 300 статей, во французском 4 371, во внесенном в 1927 г. проекте французского тарифа имеется 1 750 статей, но свыше 10 тысяч ставок. Около 2 000 ставок содержится и в шведском тарифе 1911 г. Дальше всех пошло, повидимому, Перу с тарифом в 3 300 нумеров. В швейцарском тарифе 1902 г. имелось 1 100 ставок (всех подразделений), в последующем 1400, а в новом проекте свыше 2 000. Итальянский тариф 1921 г. содержал 953 тарифные статьи с многочисленными подразделениями, тогда как тариф 1884 г. имел всего 472 пункта, норвежский 1919 г. 799 статей, испанский 1922 г. 1 540 статей. Значительно усилена специализация в изданных в 1923 г. бельгийском и португальском тарифах, в последнем (вместо 592 статей 861) в виду того, что краткость прежнего тарифа вызывала много недоразумений. Напротив, тариф Британской Индии 1921 г. включает всего 141 статью, Австралийский тариф 1921 г. 430 статей, последний, впрочем, имеет еще и подразделения. Эти дальнейшие деления необходимо иметь в виду, ибо с виду тариф может казаться весьма небольшим, но в виду многочисленных подгрупп, нумеров, пунктов и литер получается нередко все же весьма сложное тарифное сооружение. Так в польском тарифе 1920 г. имеется всего 217 нумеров, но один только № 167 (машины и аппараты) состоит из 58 пунктов и литер. Русский тамо-

женный тариф содержал до войны 252 статьи, подразделенные на пункты и литеры; получалось около 700 тарифных ставок (тариф 1891 г. разделялся на 620 пунктов, тогда как в тарифе 1868 г. их было значительно меньше), а с присоединением конвенционного тарифа в 355 ставок — свыше тысячи. В ныне действующем в СССР привозном тарифе 1927 г. насчитывается 219 статей, но с прибавлением пунктов и литер получится и теперь не менее 700 ставок.

Но еще хуже то, что даже вылитый из одной массы первоначальный проект тарифа, под влиянием многочисленных парламентских комиссий и общих собраний, во многих случаях и международных конференций, превращается в пеструю мозаику из многообразных, не приведенных в соответствие между собою, частей. Ведь каждая статья и ставка является результатом ожесточенной борьбы противоположных, иногда взаимно перекрещивающихся, интересов, и дело кончается компромиссом, при котором за уступку в одной статье даются льготы по другим. Отсюда вместо ясности, необходимой для столь сложного и важного в хозяйственной жизни сооружения, как таможенный тариф, получается нередко нечто весьма недоговоренное, половинчатое, и, несмотря на последующие попытки сгладить шероховатости, редко удается сделать из тарифа что - либо единое, последовательно проведенное.

Яркий пример тому составляет старый русский тариф, общий 1903 г. и договорный 1904 г. Краски обложены были в 21 рубль за пуд, полуфабрикаты же, из которых они выделываются, всего в 4 р. за пуд. Поэтому в 1913 г. органических красок ввезено было всего на 134 тысячи руб., полуфабрикатов же почти на $1^1/_2$ миллиона руб. В 1910 г. пошлина на чугун почти равнялась его ценности, а выделанное из него железо оплачивалось всего в $^2/_3$ своей цены; сталь уплачивала почти 100% ценности, изготовленная же из нее проволока не более 28%. Так что привозить железо было выгоднее, чем производить в России, импорт готовой проволоки поощрялся, тогда как обработка ее в стране тормозилась. Принцип, согласно которому готовые продукты должны облагаться выше, чем соответствующее сырье, нарушался еще резче в области фармацевтических препаратов. Пошлина на кору хинного дерева, произрастающего в Зондском архипелаге и в Южной Америке, равнялась 85 коп. с пуда брутто, так что изготовленный в России хинин (извлекаемый в

количестве 3 проц. из хинной коры) платил $28^{1}/_{2}$ руб. с пуда, но привозной готовый хинин подлежал всего 2 руб. 25 коп., т. е. заграничному (главным образом немецкому) заводчику выдавалась премия в 26 руб. с пуда. За привозимый из Германии морфий уплачивалось 80 руб., импортируемый же из Персии, Турции, Индии опий имел тарифную ставку в $22^{1}/_{2}$ руб. с пуда, а так как из него получалось морфия на 10%, то в России платили за пуд морфия 225 руб. или на 145 руб. более пошлины, чем за привозный.

Конечно, столь остроумные ставки трудно найти в каком-либо другом тарифе — здесь уж получается покровительство на изнанку, но много грехов имеют и другие тарифы; даже своим тарифом 1902 г., несмотря на всю выдержку и дисциплинированность работы в Германии, немцы остались весьма недовольны — форма получилась неудачная, платье из лоскутков разнообразных материй.

Отсутствие последовательности в тарифе и бесконечное количество ставок создает трудность разобраться в нем. Чтобы не затеряться в веренице статей, нумеров и литер, необходимо хоть с внешней стороны построить тариф по строго обдуманному и последовательно выдержанному плану, придать простоту и ясность конструкции его в смысле порядка группировки перечисленных в нем товаров. Но как добиться этого?

Старые тарифы составлялись обыкновенно в алфавитном порядке, напр., английские тарифы, начиная с 1787 г.; таков был и германский тариф 1879 г., состоявший из 43 главных наименований, расположенных по алфавитной системе, хотя каждое из них уже имело подразделения, построенные систематически, т. е. на основании определенных признаков. По алфавитной схеме сооружен и нидерландский тариф 1862 г. и норвежский тариф 1919 г. Однако, в этих случаях экономическая связь между облагаемыми товарами разрывается; товары одного и того же рода разбросаны по всем частям тарифа, помещение их определяется таким случайным моментом, как начальная буква. Не лучше и образование групп по размеру взимаемых пошлин, как, напр., в венецуэльском тарифе, ибо и тут место, отведенное товару, зависит от такого внешнего признака, как размер установленной для него пошлины, а вовсе не от свойств его.

Наилучшим исходом следует признать тот, который принят в огромном большинстве современных таможенных тарифов,

именно систематический порядок распределения товаров, когда последние располагаются по группам, материально объединенным. Во Франции они разбиты на четыре основных категории — животные продукты, растительные, минералы и фабрикаты; группировка произведена на основании того, к какому царству природы принадлежат те или другие товары, и далее на 34 (по проекту 1927 г. на 40) главы. Бельгия лишь в 1923 г. отказалась от алфавитной системы, составив новый тариф с систематическим распределением товаров по 21 отделу. Шведский тариф распадается на 16 групп, германский на 19, итальянский 1921 г. на 8 отделов с 52 подотделами, румынский (1921 г.) на 54 класса, русский содержал прежде 10, тариф СССР теперь содержит 11 групп. Во всех этих тарифах каждая группа охватывает товары, объединенные известным экономическим признаком, главным образом характером материала (по этому признаку и по степени обработки — сырье, полуфабрикаты, готовые изделия — располагаются и далее отдельные товары в пределах той или другой группы), согласно существующим условиям производства.[1]

Указанные 10, ныне 11 групп нашего тарифа состояли прежде из 218 и состоят ныне из 219 статей и составляют отдел А: «Товары, разрешенные к привозу»; кроме этого отдела имеется в тарифе еще отд. Б. — «Товары, запрещенные к привозу», прежде из 23, теперь из 50 статей. Дополнением к этому отд. I (таможенные тарифы по привозной торговле) является отд. II (таможенные тарифы по вывозной торговле), состоящий также из двух частей — А. «Товары, разрешенные к вывозу», Б. «Товары, запрещенные к вывозу», которые включают в себе обе вместе 15 статей (8 и 7). Таким образом, 93% всех статей относятся к товарам, обложенным привозными пошлинами, и всего 7% приходятся на обложение вывозных товаров. В этом количественном распределении статей отразилось ярко и резко значение и роль различных видов таможенных пошлин — привоз-

[1] В СССР: 1) пищевые и вкусовые продукты; 2) животные, животные продукты и изделия из животных продуктов; 3) лесной товар, деревянные и корзинные изделия, растения всякие и семена растений; 4) строительные материалы минерального происхождения и изделия из них, 5) топливо минеральное, асфальт, смолы и продукты их обработки; 6) материалы и продукты химического производства; 7) руды, металлы и всякого рода изделия из металлов, предметы электротехники и точной механики; 8) писчебумажный товар и произведения печати; 9) прядильные материалы и изделия из них и тряпье; 11) товары, не вошедшие в предыдущие группы.

ных, вывозных и транзитных (при провозе товаров через страну). Транзитные пошлины совершенно отсутствуют как у нас, так и в других странах; вывозные пошлины встречаются в весьма ограниченном числе случаев. Напротив, вся суть заключалась и заключается в привозных пошлинах, ради которых в сущности создан весь тариф, из-за которых происходили все споры при составлении его, все переговоры при заключении торговых договоров. Ибо они являются одновременно и источником фискальных доходов, и средством регулирования вексельного курса и валюты, и мерами охраны народного хозяйства.

В особенности после войны, вследствие печального положения финансов во многих государствах, таможенные доходы стали играть крупную роль в бюджетах. По различным подсчетам они равнялись в среднем за 1925 — 1926 гг. в Германии и Франции 8%, в Соединенных штатах 13, в Дании 15, в Швеции 18, в Швейцарии (федеральный бюджет) 25, а в Финляндии даже 40%. Только в Италии, Голландии и Бельгии роль их в бюджете не велика. Особенно важным источником дохода таможенные пошлины являются в колониях, хотя в британских доминионах их доля в бюджете, вследствие введения подоходного налога, после войны сократилась. В 1922-23 г. они составляли в Австралии свыше $^1/_3$ всех доходов, в Новой Зеландии 28%, в Южно-Африканском Союзе 20 %, в Канаде в 1924 г. превышали четвертую часть поступлений. Гораздо меньше фискальное значение таможенных пошлин в СССР. В то время как доля таможенного дохода в до-военной России равнялась 14,5% в 1893-97 гг. и 11% в 1903-07 гг. и в 1908-12 гг., она колеблется в последние годы между 2,9 и 4,6%, причем в 1926-27 г. из намечаемых к поступлению 190 млн руб. таможенного дохода 3 млн, или менее 2%, приходится на вывозные пошлины.[1]

Но первое место все-таки занимает деятельность пошлин в области торговой политики, причем таможенная политика на девять десятых — политика привозных пошлин. Все остальные

[1]

	Бюджет СССР в тыс. руб.	Тамож. пошлины	%
1922-23 г.	1 460 017	66 779	4,6
1923-24 »	2 298 148	67 441	2,9
1924-25 »	3 935 204	101 931	3,5
1925-26 »	3 875 687	149 719	3,9
1926-27 »	5 002 373	190 000	3,8

*

институты либо вытекают из них и дополняют их, являются необходимым придатком (возврат пошлин, условно-беспошлинный привоз, вывозные премии и т. д.), и при отсутствии привозных пошлин от них можно было бы отказаться без вреда, либо получают свой истинный смысл и значение лишь в связи с привозными пошлинами (система наибольшего благоприятствования, торговые договоры и т. д.), в свою очередь приводя привозные пошлины в определенную систему, внося в их структуру известные принципы.

Однако поощрение собственной промышленности производится отнюдь не только посредством таможенной охраны. Когда-то, в эпоху меркантилизма XVII — XVIII ст., применялся и ряд других мер, как-то: выдача промышленникам безвозвратных пособий и (беспроцентных) ссуд, освобождение их от податей, предоставление им казенных зданий, установление в их пользу исключительных привилегий, выдача им экспортных премий и т. д. В течение XIX ст. эти меры содействия постепенно отошли в область предания, хотя экспортные премии еще долго сохранялись, в некоторых странах выдавались и субсидии промышленникам; последнее практиковала, напр., Австро-Венгрия в отношении венгерской индустрии, так как она в противном случае (при полном таможенном союзе) не могла бы конкурировать с австрийской.

После войны не-таможенные меры поощрения промышленности и сельского хозяйства широко распространились. Они имеют весьма разнообразный характер: помощь в виде кредита (финансирование экспорта), понижение податей и даже полное освобождение от них в случае производства для экспорта, понижение транспортных тарифов при привозе или вывозе, предоставление государственных подрядов и поставок и т. д. Сюда же относятся и такие мероприятия, как содействие государства при эксплуатации водяной силы или нефтяных источников, чтобы освободиться от закупки иностранного угля; так поступают Австрия, Швейцария, Италия, Румыния, Южная Америка, они хотят «сохранить деньги в стране». В Южной Африке, Бразилии, Японии находим премии, выдаваемые за добычу железной руды, в Индии государство содействует привлечению иностранного капитала и иностранных инженеров. В Австралии и Новой Зеландии выдаются экспортные премии консервной промышленности; южно-афиканский союз установил

экспортные премии на вывоз скота и мяса и применяет к ним при экспорте пониженные железнодорожные тарифы. Обширная программа выработана в Испании в 1924 г.—привилегированные концерны, кредитная гарантия (и уплаты процентов) государства, вывозные премии, понижение фрахтов, уменьшение налогов и т. д. Наконец, снабжение французских промышленников полученным из Германии в виде репараций углем и субсидии английским горнопромышленникам являются мерами поощрения промышленности. Государственные ссуды под урожай должны обеспечить сельским хозяевам достаточный уровень цен, валоризация кофе в Бразилии, серы в Италии, каучука в Британской Индии удерживает часть запасов в складах, предупреждает падение цен и строится также на кредитовании этих отраслей государством. Ко всему этому присоединяются, наконец, и такие меры поощрения экспорта, как учреждение торговых музеев, организация информации (осведомления о состоянии иностранных рынков), использование консулов в качестве органов содействия экспорту, содержание специальных торговых агентов за границей, устройство всемирных выставок.

Как можно усмотреть из приведенного, в огромном большинстве случаев здесь речь идет о действиях государства, направленных к расширению экспорта. Но среди них встречаются и такие средства, которые имеют в виду развитие промышленности или сельского хозяйства для обслуживания внутреннего рынка, т. е. выполняют те же задачи, что и привозные пошлины, охраняют их не-таможенными, административными мерами. Так, субвенционирование в Англии сахарной промышленности (39 шилл. со 100 *кг*), которой до войны не существовало (была только рафинадная) и которая теперь создается, должно заменить охранительные пошлины, а в отношении металлургической индустрии (см. ниже), ходатайствовавшей о таможенных пошлинах, британское правительство прямо заявило, что оно намерено оказать ей помощь в иной форме. Точно так же многообразные мероприятия, применяемые в британских доминионах в области сельского хозяйства, содействие молочному хозяйству, разведению хлопковых, рисовых, кофейных, табачных плантаций (субсидирование производственными премиями, пособиями на устройство и улучшение сооружений, на приобретение земли) является в значительной степени заменой таможенной охраны. И в Германии при обсуждении вопроса о восстановлении по-

шлин на хлеб предлагалось, не прибегая к ним, притти на помощь сельскому хозяйству иным путем, в особенности правильной организацией государственного кредита (из низкого процента) и отменой налога на обращение в отношении важнейших съестных припасов.

Война отодвинула на задний план привозные пошлины, она вообще заменила пошлины запрещениями, из которых в каждом отдельном случае делались особые исключения, так что получилась новая запретительно-разрешительная система с разрешительными свидетельствами (лиценциями), контингентами (количество данного товара, в пределах которого допускается привоз или вывоз), компенсационными договорами (соглашениями между государствами, допускающими взаимно привоз или вывоз в пределах известных контингентов). Эти новые формы политики внешней торговли сохранились и в первые годы после войны, так что можно было думать, что они укрепятся, войдут в жизнь и что прежние таможенные пошлины потеряли свое значение безвозвратно. Однако дальнейшее развитие обнаружило неправильность таких предположений: новые институты, созданные войной, оказались временными, преходящими, их существование было недолговечно. Во многих странах они уже исчезли, в других постепенно вымирают. Напротив, пошлины вновь занимают свое прежнее место, причем это опять-таки те же привозные пошлины, тогда как вывозные хотя и возродились, но значение их не больше, чем было до войны.

Это не значит, что политика внешней торговли не сдвинулась с места, что война не оказала на нее влияния. В дальнейшем мы увидим, что новые явления замечаются в различных направлениях. Но все же это лишь частичные видоизменения ранее существовавшего или дополнения к нему, вызванные в особенности расстройством валюты во многих странах, своеобразным характером Версальского мира, тем, что запрещения привоза и вывоза еще не исчезли вполне, вообще тем сильным отчуждением между народами, которое создала война и которое проходит красной нитью через всю современную международную торговую политику. Но эти моменты имели временный характер, они играли роль лишь в первые годы после войны. В дальнейшем всячески стараются устранить создавшиеся после войны затруднения и облегчить международный товарообмен, не только восстановить те формы, которые имели место до войны, и

ту свободу, которая раньше господствовала (свобода въезда и пребывания иностранцев, свобода привоза и вывоза и т. д.), но пойти и дальше и путем международных соглашений внести однообразие в торговую политику. Так, проектируется замена торговых договоров, заключаемых между двумя государствами в отношении различных вопросов, коллективными договорами, обязательными для всех подписавших их держав. Такими коллективными договорами (Генуэзская конференция 1927 г., конгресс Международной торговой палаты того же года) имеется в виду в особенности регулировать права иностранцев (право приезда и пребывания, занятия промыслами и торговлей, обложение их, судебные права, права юридических лиц). Проект этого рода уже выработан. На различных международных совещаниях поднимался и другой вопрос — об унификации таможенных тарифов. Предположения этого рода появляются, правда, уже давно, начиная с Международного статистического конгресса 1853 г., где речь шла об установлении однообразной номенклатуры в области статистики внешней торговли. С этой целью необходимо было упростить многообразие тарифов, столь резко отличающихся друг от друга, ибо номенклатура в области статистики обусловливается характером таможенного тарифа в каждой стране. На Парижском конгрессе 1889 г. и на последующих международных конференциях делались попытки создать однообразный пригодный для всех стран список товаров, но только в 1910 г. эта цель была отчасти осуществлена — выработан список, заключавший всего 186 статей. Но практических результатов и эта попытка не имела. В значительной мере это обусловливалось тем, что преследовались цели статистики международной торговли, а не унификации таможенных тарифов как таковых.

После войны, однако, выдвигается уже последний момент, и на Генуэзской конференции 1927 г. образована комиссия из представителей Франции, Бельгии, Германии, Италии и Чехо-Словакии для унификации номенклатуры тарифов.

Особенно велико разнообразие, а следовательно и затруднения, в отношении товаров, выделанных из различных материалов. Так, напр., комнатные ледники по одним тарифам входят в состав кухонных принадлежностей, по другим рассматриваются как мебель, по третьим как предмет из дерева с присоединением стекла или фаянса, в-четвертых они фигурируют в ка-

честве холодильных аппаратов, а если ледник электрический, то его иногда облагают как электрический прибор. Кожаные дорожные вещи в одних тарифах обложены однообразно, в других, если в них (напр., в саквояжах) имеются металлические или стеклянные части, если подкладка шелковая и т. д., — по различным статьям. Еще пример — детские игрушки, для которых в одних тарифах предусмотрены особые ставки, тогда как в других таковых нет, а игрушки облагаются в зависимости от материала, из которого они сделаны. Поэтому куклы, декларированные в качестве игрушек, французскими таможнями задерживались и облагались высоким штрафом за неправильную декларацию. Французская таможня требует объявления их величины, веса, указания, одеты ли они или нет, и из чего состоит их одежда. Если иметь в виду, что отправляют целые серии кукол и в каждой они встречаются разной величины и одеты в различные ткани, то затруднения оказываются почти непреодолимыми.

Ясно, что унификация тарифов облегчила бы международный товарообмен, так как экспортеру было бы известно, каким ставкам подлежит данный товар, и не приходилось бы предварительно собирать об этом каждый раз нужные сведения, что сопряжено с потерей времени и затрудняет заключение сделок; иногда из-за этой проволочки контрагент вовсе отказывается от своего предложения. Но и при заключении государствами торговых договоров часто возникают сомнения относительно того, на какие товары следует добиваться уступок, так как точно неизвестно, что входит в данное наименование. Бывали случаи, когда представители двух государств, обсуждая скидки, говорили о двух разных вещах, или когда оказывалось, что страна, выговорившая себе понижение пошлины, на самом деле добилась вовсе не того, что ей нужно было.

Конечно, при этом не упускают из виду тех значительных затруднений, с которыми сопряжено составление такой единой номенклатуры. Задача весьма нелегкая, в особенности по той причине, что нельзя ограничиться, как это делается в целях таможенной статистики, выработкой однообразной схемы с небольшим количеством подразделений, охватывающих целые группы товаров. Необходимо итти гораздо дальше и установить однообразие хотя бы отдельных статей (но не их подразделений), так как иначе указанные затруднения не будут устра-

нены. Если в отношении сельскохозяйственных продуктов (хлеб, скот, яйца) или промышленного сырья (руда разного рода, хлопок, шерсть) произвести унификацию номенклатуры, в виду ограниченного количества видов и сортов, сравнительно нетрудно, то большие затруднеия возникают, когда речь идет об обработанных товарах, и чем более значительна обработка, тем более они возрастают. Поэтому пока проектируется осуществление этого плана лишь в отношении некоторых видов товаров. Кое-что в этом направлении уже достигнуто, однако это сделано в отношении лишь нескольких, но отнюдь не наиболее важных товаров. Но и это существенный шаг вперед, так как тем самым положено во всяком случае начало унификации тарифов.

Некоторые авторы, впрочем, идут еще гораздо дальше и хотели бы не только создать однообразное построение тарифных статей, но и внести однообразие в самые тарифные ставки, которыми облагаются товары. Они проектируют международную конвенцию относительно высшего размера пошлин, допускаемого для различных групп товаров. Однако на такое ограничение пошлин в эпоху усиленного протекционизма едва ли можно рассчитывать. Пока это не более как мечтание.

ГЛАВА ВТОРАЯ

ПРИВОЗНЫЕ ПОШЛИНЫ

Фактические данные в общих курсах торговой политики (литер. в введ.) и финансов (литер. в гл. I), в сочинениях по истории торговли и торговой политики (литер. в гл. I) и в следующих исследованиях по торговой политике XIX и начала XX века и в особенности последних десятилетий:

Великобритания и колонии. *Richelot.* Histoire de la reforme commerciale en Angleterre. 1853. *Янжул.* Английская свободная торговля. Т. I — II. 1876. 1882. *Morley.* The life of Cobden. 1881. *Torrens.* Tracts on finance and trade. 1852. *Vocke.* Geschichte der Steuern des Britischen Reichs. 1866. *Ashley.* The Tariff Problem. 3 изд. 1911. *Ashton.* Essay on Imperial Customs or Fiscal Union. 1896. *Drage.* The Imperial organisation of Trade. 1911. *Good.* The real case for Tariff Reform. 1910. *Dilke.* Problems of Greater Britain. 4 изд. 1891. *Porrit.* The fiscal and diplomatic freedom of the British oversea Dominions. *Schulze-Gävernitz.* Britischer Imperialismus und englischer Freihandel. 1921. *Chomley.* Protection in Canada and Australia. 1904. *Levy.* Die treibenden Krafte der englischen Schutzzollbewegung. 1911. Его же. Die englische Wirtschaft. 1922. (Есть рус. пер. 1924 г.). *Brougham Viliers.* Britain after the Peace. 1918. *Plaut.* England auf dem Wege zum Industrieschutz. 1920. *Grossmann-Hesse.* Englands Handelskrieg und die chemische Industrie. 1915. *Grossmann.* Die Kampf um die industrielle Vorherrschaft. 1917. *Dyes.* Die chemische Industrie Englands und der Krieg. 1917. *Inhülsen.* Staatliche Unterstützung der englischen Farbenindustrie. (Jahrbucher für Nationaloekonomie. 1918.) *Leubuscher.* Liberalismus und Protektionismus in der englischen Wirtschaftspolitik nach dem Kriege. 1927.

Франция. *Wolowsky.* La liberté commerciale et les resultats du traité de commerce de 1860. 1869. *Amé.* Etudes sur les tarifs de douanes et sur les traités de commerce. 1876. *Typaldo-Bassia.* La protection industrielle et le nouveau régime douanier. 1892. *Augier.* La France et les traités de commerce. 1905. *Lamy.* La révision du tarif douanier actuel de la France. 1909. *Domergue.* Libre échange ou protectionisme. 1907. *Guyot-Théry.* La France et le protectionisme. 1901. *Arnouné.* Le commerce extérieur et les tarifs de douane. 1911. *Levasseur.* Histore du commerce de la France. T. II. 1911. Его же. Histoire des classes ouvrières et de l'industrie en France de 1789 à 1870. 1902. *Devers.* La politique commerciale de la France. 1892. Schriften fes Vereins für Sozialpolitik. B. 49.) *Augier-Marvaud.* La politique douanière de la France. 1911. *Dijol.* Situation économique de la France sous le régime protectionniste de 1892. 1910. *Kempf.* Die Handels-

politik Frankreichs seit 1860. 1882. *Brandt.* Beiträge zur Geschichte der französischen Handelspolitik. 1896. *Rausch.* Französische Handelspolitik vom Frankfurter Frieden bis zur Tarifreform von 1882. 1900. *Francke.* Der Ausbau des heutigen Schutzzollsystems in Frankreich. 1903. *Baicic.* Die französische Handelspolitik 1892 — 1902. 1904. *Gide.* La politique commerciale après la guerre (Revue d'économie politique. 1917). *Sauvaire Jourdan.* Le clauses économiques du traité de paix (там же. 1919). *Schele*. Les aspects actuels du protectionnisme (Journal des Economistes. 1921). *Havy.* Rapport sur les réformes à apporter au régime économique de la France. 1917. *Hirsch.* Rapport sur la politique douanière de la France. 1921. *Goujer.* Le protectionnisme en France depuis la guerre dans les faits et la doctrine. 1922. *Nigary.* La taxation française du blé de 1914 — 1919. Ses consequenses. 1921. *Rémy.* La question des sucres. 1919. *Lespagnol de la Tramerye.* La lutte mondiale pour le petrole. 1921. *Gignoux.* L'après-guerre et la politique commerciale 1924. *Ders.* La politique douanière (Revue d'écon. polit. 1924, 25, 26.) *Gignoux-Legueu.* La politique commercial de la France (Schr. des Vereins für Sozialpol. B. 171. II. 1925). *Marty.* Chronik der französischen Handelspolitik seit dem Kriege (Weltwirtsh. Arch. 1928. I).

Германия. *Weber.* Der deutsche Zollverein. 2 изд. 1871. *Junghans.* Der Fortschritt des Zollvereins. 1848. *Dittmar.* Der deutsche Zollverein. I — II. 1867 — 68. *Emminghaus.* Entwickelung, Krisis und Zukunft des deutschen Zollvereins. 1863. *Festenberg-Pakisch.* Geschichte des deutschen Zollvereins. 1869. *Lotz.* Die Ideen der deutschen Handelscpolitik. 1892. *Krökel.* Das preussisch-deutsche Zolltarif-system in seiner historischen Entwicklung seit 1818. 1881. *Oechelhäuser.* Die Tarifreform von 1879. 1880. *Zimmermann.* Geschichte der preussisch-deutschen Handelspolitik. 1892. Его же. Die Handelspolitik des deutschen Reichs vom Frankfurter Frieden bis zur Gegenwart. 1901. *Schmoller.* Ueber das preussische Handels- und Zollgesetz von 1818. 1898. *Hoffmann.* Deutsches Zollrecht. B. I. 1902. *Gothein.* Die Wirkungen des Schutzzollsystems in Deutschland. 1908. *Соболев.* Русско-германский торговый договор. 1915. *Lusensky.* Der deutsche Aussenhandel auf der Grundlage des Friedensvertrages. 1919. *Brodnitz.* Das System des Wirtschaftskrieges. 1920. *Gerloff.* Die deutsche Zoll- und Handelspolitik von der Gründung des Zollvereins bis zum Frieden von Versailles. 1920. Der Friedensvertrag und Deutschlands Stellung in der Weltwirtschaft. 1921. *Eckert.* Wirtschaftliche und finanzielle Folgen des Friedens vertrages. 1921. *Schippel.* Die Praxis der Handelspolitik. 1922. *Harms.* Die Zukunft der deutschen Handelspolitik. B. I. 1925. Его же. Gegenwartsaufgaben der deutschen Handelspolitik. 1925. Neue Grundlagen der Handelspolitik (Schriften des Vereins für Sozialpolitik. B. 171. I. 1925). *Plaut.* Deutsche Handelspolitik. 1924. *Schindler.* Grundfragen der deutschen Handelsplitik 1928.

Австро-Венгрия. *Bazant.* Die Handelspolitik Oesterreich Ungarns 1875 — 1892. 1894. *Matlekovits.* Die Zollpolitik der Oesterreich-Ungarischen Monarchie und des Deutschen Reiches seit 1868. 1891. *Beer.* Die oesterreichische Handelspolitik im 19. Jahrh. 1891. *Neumann.* Oesterreichs Handelspolitik in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. 1864. *Peez.* Die oesterreichische Handelspolitik in den letzten 25 Jahren. 1892.

(Schriften des Vereins für Sozialpolitik. B. 49.) *Schilder*. Deutsch-Oesterreichs Wirtschaftsverhältnisse. 1921. *Stolper*. Die Handelspolitik Deutsch-Oesterreichs. (Schr. d. Ver. für Socialpol. II. 1925). *Slavik*. Der Aussenhandel und die Handelpolitik Oesterreichs 1918 bis 1926. 1928.

Прочие западно-европейские страны. Schriften des Vereins für Socialpolitik. Die Handelspolitik. B. 49 (Италия, Бельгия, Нидерланды, Скандинавские госуд., Россия, Швейцария, Австрия). B. 51 (Балканские госуд., Испания, Франция). 1892. *Sachs*. L'Italie, ses finances et son développement économique. 1885. *Fischer*. Italien und die Italiener. 1899. *Hellen*. Italiens Volkswirtschaft und Staat. 1901. *Lémonon*. L'Italie économique et sociale. 1913. *Anzillotti*. Die Handels und Zollpolitik Italiens in der Nachkriegszeit. (Schr. d. Ver. f. Socialp. 171. II. 1925). *Rapazi*. Il livello di protessionismo in Italia. (Reforma sociale. 1923). *Geering*. Die Handelspolitik der Schweiz. 1902. *Schmidt*. Die Schweizer Industrien im Konkurrenzkampf der Gegenwart. 1912. Его же. Die Schweiz und die europäische Handelspolitik. 1914. *Signer*. Die treibenden Kräfte der schweizerischen Handelspolitik. 1914. *Mori*. Die Handelsbeziehungen der Schweiz mit den Nachbarstaaten, 1912. *Jaeggi*. Der schweizerische Generalzolltarif nach dem Weltkrieg. 1923. *Laur*. Wirtschaftliche Richtlinien für die schweizerische Zollpolitik. 1925. *Savoy*. Le tarif général des douanes suisses. 1923. *Iff*. Unsere Exportindustrie und die schweizerische Zoll- und Wirtschaftspolitik. 1925. *Dérobert*. La politique, douaniaéré de la Conféderation suisse. 1927.

Соединенные Штаты Сев. Ам. *Taussig*. The Tariff History of the United States. 1923. Его же. Free Trade, the Tariff and Reciprocity. 1920. *Rabbeno*. The american commercial policy. 1895. *Mason*. Tariff History of the United States to the present time. 1884. *Stanwood*. American Tariff Controversies in the Nineteenth Century. T. I — II. 1903. *Viallaté* L'industrie americaine. 1908. *James*. Studien uber den amerikanischen Zolltarif. 1877. *Sartorius von Waltershausen*. Deutschland und die Handelspolitik der Vereinigten Staaten. 1897. *Junge*. Amerikanische Wirtschaftspolitik. 1910. *Pierce*. The Tariff and the Trusts. 1907. *Griffin*. Principles of foreign trade. 1924. *Culberton*. Commercial policy 1924. *Peterffy*. Die Entwicklung der amerikanischen Industrie (Jahrbücher für Nationaloekonomie. 1921). *Levy*. Die Vereinigten Staaten von Amerika als Wirtschaftsmacht. 1922. (Есть рус. пер. 1925). *Bernhardt*. The Tariff Commission. 1922. *Mc. Clure*. A New American Commercial Policy. (Studies in History Economics and Public Law CXIV. Columbia University. 1924). *Lillpopp* Die Zollpolitik der Vereinigten Staaten nach dem Kriege. (Weltwirtsch Archiv, 1924. B. 20). *Schlesinger*. Die Zollpolitik der Vereinigten Staates von America von der Beendigung des Weltkrieges bis zum Fordney-Mc, Cumber-Tarif. 1926. *Biegeleben*. Die Neueste Handelspolitik der Vereinigten Staaten von Amerika. 1927. *Rage*. Making the Tariff in the United Staates 1924. *Wells*. Industrial History of the United States. 1922. *Belmont*. Le tarif douanier et les partis aux Etats-unis (1789 — 1927) 1928.

Россия. *Соболев*. Таможенная политика России во второй половине XIX века. 1911. Его же. Русско-германский торговый договор. 1915. *Витчевский*. Торговая, таможенная и промышленная политика России.

1909. *Лодыженский*. История русского таможенного тарифа. 1886. *Ковалько*. Главнейшие финансовые реформы, проведенные Бунге. 1901. *Менделеев*. Толковый тариф или исследование о промышленном развитии России в связи с ее общим таможенным тарифом. Вып. I — III. 1891 — 92. *Радциг*. Финансовая политика России с 1887 года. 1903. *Озеров*. Экономическая Россия и ее финансовая политика. *Струве*. Торговая политика России. 1913. *Покровский*. Сборник сведений по истории и статистике внешней торговли России. Т. I. 1902. *Ковалевский*. Россия в конце XIX века. 1900. Министерство финансов 1802 — 1902. Т. I — II. Ходатайство Вольно-экон. общества о понижении тарифов. 1903. *Кун*. Развитие нашего таможенного обложения в последние десятилетия. 1917. *Штейн* и *Канторович*. Русский экспорт и внешние рынки. 1923. *Штейн*. Торговая политика западно-европейских государств после войны. 1925. Его же. Внешняя торговая политика СССР. 1925. *Шапошников*. Новый таможенный тариф. 1924. Его же. Таможенная политика до и после революции. 1924. Свод таможенных тарифов со вступит. ст. Потяева. 1927.

I. ПРИВОЗНЫЕ ПОШЛИНЫ (ПРОТЕКЦИОНИЗМ) В КОНЦЕ XIX СТ.

Привозные пошлины могут иметь либо покровительственный (протекционный, защитительный, охранительный) характер, если они устанавливаются в целях охраны национальной промышленности от иностранной конкуренции путем удорожания привозных товаров, либо фискальный характер, если они рассматриваются лишь в качестве источника государственных доходов. Первые, будучи доведены до крайне высоких пределов, лишающих иностранные товары возможности проникать в пределы страны, превращаются в запретительные пошлины, равносильные запрещениям привоза. Возможна комбинация и обеих целей — охранительной и фискальной; при запретительных пошлинах или прямом запрещении привоза вторая исключена, таможенный доход исчезает. Какая цель преследуется в каждом отдельном тарифе и каждой отдельной ставке, покровительственная или фискальная, или еще иная, напр., поддержание вексельного курса и валюты, это выясняет лишь тщательный анализ в каждом отдельном случае. Проблема облегчается только в одном случае, когда Европа облагает товары, не растущие под ее небом, — чай, кофе, какао, рис, пряности, каучук и т. п., обложение которых может иметь один лишь фискальный характер. Признаком фискального свойства тарифа является, однако, малочисленность ставок тарифа, ибо, как показывает опыт, несколько статей обычно дают наибольшую часть, нередко 90 и даже 95 % всех таможенных посту-

плений. Напротив, протекционные тарифы отличаются многочисленностью ставок, приобретают нередко огульный характер, желая охранять всевозможные отрасли промышленности, хотя теоретически возможно, конечно, представить себе и такой покровительственный тариф, который ограничивается обложением лишь небольшого числа товаров, выбирая только наиболее существенные.

Примером фискального тарифа может служить тот, который в 40-х — 60-х гг. XIX в. был создан Англией и просуществовал вплоть до мировой войны. Англия последовательно проводила два принципа — не давать никаких преимуществ английскому производству перед иностранным и добывать пошлинами значительный фискальный доход. Поэтому сохранены были пошлины лишь на такие товары, которые вообще не могут производиться в Англии, как чай, кофе, какао, перец, коринка, изюм и другие сушеные плоды, или же могут производиться, но в действительности не производятся, как сахар-песок, или производство которых было (до 1909 г.) запрещено, как табак (но и теперь оно почти отсутствует) — об охране внутреннего производства во всех этих случаях не может быть речи. Или, наконец, они имеют компенсационный характер — соответствуют акцизу, уплачиваемому с тех же товаров, произведенных внутри страны, как пошлины на пиво, вино, спирт и спиртные напитки, игральные карты (последние внутри страны обложены штемпельным сбором), следовательно, принцип равенства собственных и привозных товаров и тут выдержан: без них привилегия получилась бы уже на стороне иностранного производства. По той же причине— фискальных целей — число статей британского тарифа все более сокращалось, оставались лишь те статьи, которые приносят значительный доход. К концу XVIII ст. (1798 г.), после реформы Питта, было подсчитано, что из 1 200 ставок тарифа лишь 160 (т. е. менее седьмой части) доставляли каждая в отдельности свыше 1 000 ф. ст. поступлений, а в 1840 г. выяснено было, что всего 9 статей дали 84% общей суммы таможенного дохода. После этого число ставок было сокращено на половину — с 1 052 до 515; в 1862 г. их осталось всего 113. В 1885 г. имелось только 37 ставок, из них 20 основных статей и 17 более мелких делений, причем из 37 ставок 17 имели уравнительный характер, соответствуя внутренним акцизам и штемпельным сборам. В 1910 г. число статей осталось прежнее — 20, но в виду того, что под-

отделов стало больше — 105, общее число ставок достигает 125 (96 и 29 уравнительных). Это увеличение объясняется тем, что в 1901 г., опять-таки из фискальных соображений (в виду расходов, вызванных южно-африканской войной), восстановлены (отмененные в 1874 г.) пошлины на сахар; в 1909 г. они были снова значительно понижены (с 2 — 4 шилл. до 10 пенс. — 1 шилл. 10 пенс.) Пошлины на сахар составили 67 подразделений; исключив их, получим всего 58 ставок тарифа. При этом табак, чай, вино, спирт и изделия из него и сахар давали накануне войны 95,4% всех таможенных доходов, а какао, кофе, цикорий, коринка, изюм и другие сушеные плоды еще 3,4%; так что эти несколько товаров дали в сумме 99% поступлений от таможенных пошлин.

В половине XIX ст. Англия таким образом совершенно отказалась от вековой охранительной таможенной системы, широко раскрыла двери иностранным товарам в расчете на то, что и другие государства последуют ее примеру и облегчат доступ ее товарам, столь нуждавшимся в иностранных рынках. И она не ошиблась. Эпоха 50-х — 70-х годов является периодом повсеместной отмены запрещений привоза, понижения и даже упразднения привозных пошлин — Франция, Германия, Италия, Испания, Австрия все идут по этому пути. За ними следует и Россия, которая тарифом 1850 г. допустила привоз запрещенных ранее товаров и понизила на 25 — 75% и более пошлины на другие, в особенности на сырье, частью же установила беспошлинный привоз материалов. Так как первая попытка оказалась удачной, от пониженных ставок 1850 г. промышленность не пострадала, то в 1857 г. был сделан следующий шаг — почти половина всех ставок на жизненные припасы и готовые изделия была сокращена на $^1/_4$ — $^3/_4$ прежнего размера. Завершилось это движение тарифом 1868 г., в котором были отменены почти все еще существовавшие запрещения, и половина всех ставок была понижена. Кроме того в 60-х годах проведен был ряд чрезвычайно важных частичных мер в виде отмены обложения хлопка, частей земледельческих орудий, допущены были льготы по беспошлинному привозу подвижного состава, машин и металлов для вновь сооружаемых железных дорог.

Однако недолго продолжался период свободной торговли или, точнее, умеренного таможенного обложения. Фритредерство не имело прочной опоры в наиболее влиятельных классах

населения. Рабочие относились к нему безучастно, ибо те же пионеры свободной торговли нередко голосовали против фабричных законов или выставляли низкую заработную плату и продолжительный рабочий день как факторы, дающие возможность выдерживать иностранную конкуренцию. Крупная же промышленность в одной только Англии находила для себя выгодным новое движение, охватившее Европу и открывшее Англии рынки континента. В других же странах — Франции, Италии, Германии — реформа шла либо через головы промышленников, либо против них, задабривая их лишь некоторыми уступками. Достаточно было поэтому, чтобы курс политической и экономической жизни лишь несколько изменился, и протекционисты, в лице представителей заинтересованных отраслей промышленности, почувствовав снова почву под ногами, стали настаивать на возвращении к «серьезной» торговой политике, к защите «национального труда», к освобождению внутреннего рынка от эксплуатации его иностранцами. Последовавший за эпохой подъема тяжелый, охвативший всю Европу, торгово-промышленный кризис 1873 г. и вслед за ним повсюду продолжительный период депрессии, когда обилие сменилось разорением и нищетой; появление на европейском рынке дешевого американского хлеба и падение цен на зерновые продукты, — все это благоприятствовало протекционистам, подкрепляло их заявления, усиливало их ряды крупными землевладельцами, требовавшими таможенной охраны не только промышленности, но и сельского хозяйства.

Вину в бедственном положении нетрудно было приписать фритредерской торговой политике, объявить, что она привела страну к истощению, что фритредерство опасная болезнь, которой всеми силами надо избегать.

После первых успешных шагов протекционизм быстро распространялся, ибо никто не хотел отставать от других, каждый ссылался на всех предыдущих, доказывал, что фритредерству отдельного государства нет места там, где оно со всех сторон окружено стеной таможенных пошлин. И каждая страна старалась опередить другие в смысле усиления своей охранительной системы. Хотя реакция не дошла до запрещений привоза и полного отмежевания каждой страны от всех прочих, как было в начале минувшего столетия, но таможенная борьба зашла весьма далеко, и трудно было предсказать, до каких пределов она дой-

дет, пока напряженное состояние не разрешилось мировой войной, уже не пошлинами и тарифами, а бомбами и шрапнелями.

Чем же мотивировали протекционисты все возрастающее таможенное вооружение? Они ссылались на необходимость создания для своего производства равных условий с иностранными, каждое государство находило, что у него издержки выше, чем в других странах, и поэтому нужны уравнительные пошлины. Немцы заявляли, что континента они не боятся, но им опасна английская конкуренция, австрийцы опасались и английских и немецких товаров, другие европейские страны говорили о необходимости, вообще, бороться с иностранной конкуренцией, а Америка старалась осуществить принцип — американский рынок для американцев, и злобный протекционизм по ту сторону океана, как выражались европейцы, закрытие дверей европейским товарам, давал новую пищу протекционистам Старого Света.

Неизвестно было только, каких конкурентов надо иметь в виду при уравнении издержек производства, с чем надо сравнивать свои издержки, на основании расходов какой страны надо определять размер пошлин. Все государства стали стремиться к экономической независимости к автаркии, желали освободиться от «дани», уплачиваемой другим народам. Привоз иностранных товаров они рассматривают как «вражеский набег», «опаснее, чем нападение казаков», как захват территории в целях сбыта товаров, которых у себя дома никто потреблять не хочет. И в заключение против «бессердечных» фритредеров, не желающих знать массы населения, пускался в ход аргумент защиты интересов рабочих, аргумент «социальных» пошлин — «работодатели выдвигали рабочих, подобно тому как нищие выпускают детей, чтобы вызвать сострадание у людей», — те самые работодатели, которые отказывались признать за рабочими право на образование союзов, на борьбу за лучшие условия труда (Nitzsche. 110).

Большую роль сыграл и фискальный момент. Войны вызвали везде крупные дефициты в бюджете: в России — Турецкая война 1877 — 78 гг., в Америке — гражданская война северных и южных штатов. Италия из войны с Австрией и борьбы за национальное единение вышла разоренной и задолженной; Франции нужно было наверстать уплаченную Германии контрибуцию в 5 миллиардов. И даже Германия, несмотря на эти мил-

лиарды, истратив их, вынуждена была вскоре искать новых источников доходов. А что было проще, чем повышение таможенного тарифа? «Это способ обложения, при котором министр финансов менее всего рискует потерять свою популярность в деловых кругах и который имеет то преимущество, что у подданных извлекаются деньги из кармана без того, чтобы они это особенно болезненно чувствовали». Такой способ кровопускания встречает, напротив, еще сочувствие со стороны «деловых патриотов», получающих львиную долю на «протекционном аукционе» и охотно вотирующих таможенные пошлины вместо прямых налогов, которые им самим пришлось бы платить (Nitzsche, p. 79).

В 70-х и 80-х годах такими наиболее заинтересованными группами являлись представители металлургической и хлопчатобумажной промышленности. Везде они стояли в первых рядах протекционистов, пользуясь при этом большим влиянием; когда же они получили подкрепление, благодаря переходу к протекционизму сельских хозяев, то против этой коалиции «завода с поместьем» сторонники более умеренной системы не могли устоять. Нельзя отрицать, конечно, того, что известная защита нужна была и металлургической промышленности и текстильной — без нее эти отрасли индустрии едва ли могли бы достигнуть значительных успехов; конкуренция английской промышленности могла затруднить промышленное развитие и континенту Западной Европы, и России, и Америке. Наступал новый век стали, бессемерование вытесняло прежние упрощенные способы производства; процесс выделки литого железа и стали сократился с $1^1/_2$ дней до 20 минут. В хлопчатобумажной промышленности появились новые автоматически-действующие машины, сельфакторы; дешевый ситец и бумазея вытесняли шерстяные и полотняные ткани. Фабрикантам и заводчикам нужна была на это переходное время внедрения новых способов производства воспитательная пошлина в умеренных размерах.

Фритредеры во многих странах сделали ошибку, прекратив это воспитание слишком рано, не давши промышленности созреть, не предусмотрев надвигавшегося тяжелого кризиса, а это было только на руку протекционистам, доказывало с их точки зрения беспочвенность идеи свободной торговли. В действительности последняя была осуществлена в одной лишь Англии; другие же страны освободились только от обложения сырья

и съестных припасов, тогда как фабричные изделия попрежнему подлежали, за редкими исключениями, пошлинам. Та норма в 25% с цены, которой придерживалась Франция в тарифе 1861 г. (для фабрикатов она не была понижена), еще далека была от фискального тарифа. Если дальнейшее победоносное шествие парового транспорта, еще более удешевляя перевозку товаров, фактически понижало этот уровень, то вывод мог быть лишь тот, что его нужно поднять на некоторое время и в известных пределах. Но протекционисты, хотя первоначально и говорили о временной охране, в действительности ее не знали, как не знали и чувства меры.

Первые тарифы, вернувшиеся к повышению таможенных барьеров, сами по себе еще ничего не говорили, свидетельствуя лишь о том, что в известном отношении наступило насыщение, что на полное осуществление идеалов фискального тарифа нет надежды. Но для протекционистов это был лишь пробный шар; как только они замечали, что первая попытка проходила удачно, они уже решительно двигались вперед. Из-за первых ставок происходила ожесточенная борьба в парламентах, но к следующим повышениям законодательные учреждения, печать, общество относились уже гораздо хладнокровнее — потому-то первые, еще умеренные, но проникнутые новым духом, тарифы были столь опасны.

Пошлины должны были охранять не только жизнеспособные предприятия, стоявшие на уровне техники данного периода, но и отсталые заводы и фабрики, — необходимо было создание возможно большего количества национального труда, независимо от качества последнего, от рациональности его организации. Создавался всеобщий, огульный тариф, без пробелов, ибо «всякий пробел дает возможность проникнуть заграничным товарам» (Nitzsche. 108, 194). Провозглашалось равное право и равное покровительство всем отраслям производства. А между тем прав был тот член парламента, который говорил, что «третья часть производителей может и дальше существовать без покровительственных пошлин, другая треть не может обойтись без них, а третья треть все равно должна погибнуть и с пошлинами, и без них» (Lotz. 136). Протекционная система минувшего 30-летия состояла в том, чтобы, кроме второй трети, нуждавшейся в таможенной охране, поддерживать и остальные две. Сюда относится, в частности, и поддержка «бед-

ствующих» землевладельцев, которые, в надежде на дальнейший рост цен на хлеб, дорого заплатили за землю, и теперь, когда их расчеты не оправдались, требовали поддержки от правительства за счет всего остального населения.

Надо различать два периода в истории протекционизма — эпоху конца 70-х годов и следующих 12 — 14 лет, когда он зарождается и успешно развивается, и вторую эпоху — последнего 20-летия, предшествующего войне, когда никаких новых идей и планов создано не было, протекционизм как бы автоматически продолжал двигаться дальше, не встречая препятствий на своем пути.

1877 год является кульминационным пунктом фритредерской политики в Германии. Это год отмены пошлин на металлы— два года спустя, в 1879 г., нарождается протекционизм, издается охранительный тариф, когда тот же Бисмарк, который только что проводил с фритредерами либеральную таможенную политику, с презрением говорил о них, что «они не сеют, не жнут, не прядут», что «это те люди, которых наше солнце не греет, наш дождь не мочит, если они случайно вышли без зонтика». Нужна «реальная политика» в виде умеренно-охранительной системы, возвращение к тому испытанному пути, которым шел в течение полустолетия германский таможенный союз, — заявляли те самые люди, которые еще в 1873 г. усиленно боролись против протекционных пошлин, находили, что «если железозаводчики не в состоянии существовать без пошлин, то они могут выбрать себе иную профессию».

Протекционистами являлись производители полуфабрикатов — пряжи, чугуна, т. е. отраслей промышленности, имевших фабрично-заводский характер и поэтому «достаточно сильных, чтобы добиться охраны в качестве слабых». Противниками пошлин были, напротив, производители готовых продуктов — тканей, металлических изделий, химических продуктов, работавшие для экспорта и поэтому не нуждавшиеся в таможенном покровительстве и заинтересованные, чтобы пошлины на чугун, пряжу и иное сырье не удорожали им материал и не вызывали ответных пошлин в странах экспорта. Но эти производства имели еще кустарный характер, т. е. не были объединены, организованы; поскольку же имелись крупные предприятия, они соединяли ткацкое производство с прядильным, обработку железа и стали с собственными чугуноплавильными заводами, так что обло-

жение сырья для них было безразлично. Голоса этих отраслей производства были слишком слабы — их заглушали заинтересованные в пошлинах крупные производители полуфабрикатов.

Кризис 1875 — 76 гг. заставил крупных промышленников объединиться под флагом таможенной охраны, поставил их в весьма выгодное положение — в национальных интересах они могли добиться выгод для себя. А возразить им на это, что протекционизм искусственно направляет капитал в поощряемые отрасли, отнимая его у других производств, было невозможно. После обильного притока французских миллиардов, капиталов в Германии хватало повсюду; они бросались на все, искали себе работы в других странах. Был еще другой аргумент против пошлин — интересы потребителей. До тех пор, пока фритредерами были сельские хозяева, они и являлись этими потребителями. Теперь же образовался союз слабых; острый кризис в промышленности и хронический сельскохозяйственный кризис, начавшийся с половины 70-х годов; под влиянием затопившего Европу американского, русского и румынского хлеба, объединил тех и других. До тех пор, пока прусские землевладельцы вывозили хлеб в Англию, выменивая его на английские промышленные изделия, свободная торговля обеспечивала их дешевыми фабрикатами, дешевым капиталом, дешевым трудом. Теперь Германия стала импортировать хлеб, и помещики экспорт признали опасным, раз они сами более не вывозят, провозглашая интересы производителей, выгодность для страны высоких цен: высокие цены на хлеб — счастье для народного хозяйства, «cherté fait abondance» — как говорили когда-то физиократы. Лозунгом стала солидарность интересов, установление всеобщих таможенных пошлин, «общей таможенной повинности привозных товаров», так как охранительные пошлины для отдельных отраслей производства равносильны привилегии и вызывают, как и всякая несправедливая премия, вражду со стороны представителей прочих производств. Исключения должны быть сделаны для сырья — шерсти, хлопка, каменного угля.

Получается уравнительная справедливость, создаются равные для всех условия. Кто же остается при таких условиях потребителем? «Все производители, все пользуются охраной». На высказанное одним из германских правительств сомнение относительно желательности вводить пошлины на предметы массового потребления Бисмарк отвечал в резком стиле Фридриха

Великого: «Предложение установить пошлины может вызвать возражения у потребляющего населения, но только у чиновничьего и от чиновничьих рент и аренд существующего, но и чиновники потеряют свои доходы, если они не придут на помощь производительному населению». А к этому еще прибавляли, что невысокие пошлины на хлеб не будут падать на потребителя, а лишь сократят чрезмерную прибыль торговца, и ссылались на то, что небольшая пошлина на хлеб сохранилась будто бы и в Англии, хотя на самом деле она уже с 1869 г. была отменена. Наконец, всеобщее обложение привозных товаров решало и другую задачу — фискальную; оно должно было избавить имперский бюджет от хронического дефицита. Это означает, якобы, возвращение к прусскому тарифу 1818 г., построенному на принципе многочисленных невысоких пошлин, — явное недоразумение, ибо тариф начала минувшего века всячески проводил принцип, что не может быть торговли там, где нет свободы.

Под этим знаком фискализма и всеобщей охраны был выработан и прошел в парламенте таможенный тариф 1878 г. Ему предшествовали анкеты о состоянии металлургической и текстильной промышленности, причем, однако, работавшая более всего для экспорта шерстяная индустрия была почему-то исключена, и самые анкеты производились не на английский манер, имели целью не установление фактов, а должны были выяснить пожелания промышленников, поощрить их домогательства, снабдить правительство данными в определенном, заранее установленном направлении. Но и в таком виде результаты были еще не вполне годны.

Текстильную анкету пришлось еще подвергнуть «апретуре», прежде чем она оказалась подходящей для целей охранительной политики. Когда же появилась брошюра, содержавшая всего только противопоставление выводов правительства из этой анкеты тому, что в ней действительно содержалось, впечатление получилось огромное. Цифры привоза и вывоза должны были доказывать, что в эпоху фритредерства вывоз был ежегодно на миллион марок меньше, чем привоз, т. е. устанавливать обеднение Германии, уход из нее золота, — тогда как ясно было, что при отсутствии контроля за вывозом не могли получаться точные цифры статистики вывоза.

При обсуждении тарифа Бисмарк заявил, что при господстве свободной торговли Германия «истекает кровью», свобод-

ная торговля — ее слабость; нельзя от нее требовать, чтобы она одна ради этого теоретически правильного воззрения пожертвовала своей будущностью. «До сих пор, — говорил он, — благодаря широко раскрытым у нас дверям, мы являлись складочным местом для всякого иностранного перепроизводства; наша обязанность — сохранить немецкий рынок, на котором теперь немецкое добродушие эксплуатируется другими странами, отдать его немецкой промышленности». Правда, протекционистами ни промышленники, ни землевладельцы себя еще не называли, ибо это слово звучало в Германии обидно, и ругательной клички «таможенника» никто не хотел еще признать за собой, — боялись выступать открыто протекционистами. «Принципиально мы убежденные фритредеры, но мы требуем . . . международного фритредерства» — заявили они и сами же первые создали покровительственный тариф. В рейхстаге был форменный аукцион, торг между промышленниками и аграриями — за плату в виде хлебных пошлин последние согласились голосовать за пошлины на промышленные изделия. «Иногда трудно было установить, где находишься: в рейхстаге или в ином, также весьма почтенном, собрании — на бирже».

В результате, германский тариф 1879 г. восстановил пошлины на одни промышленные изделия, напр., на железо; повысил обложение других. Металлургическая и текстильная промышленность, кожевенная, стеклянная, керамическая, химическая, производство изделий из дерева, камня, каучука, выделка свечей, мыла, переплетных и других изделий — все они получили пошлины. Появилось на свет и обложение хлеба; последнее имело место пока еще в весьма ограниченном размере, но и это обозначало крупное событие, разрыв с прошлым, с принципом, согласно которому предметы первой необходимости не подлежат обложению. Поступления от пошлин повысились со 104 млн мар. в 1877 г. до 190 млн в 1883 г. и до 358 млн в 1889 г., так что фискальная цель была достигнута. В покровительственном же отношении тариф 1879 г. являлся первым шагом, облегчившим дальнейшее продвижение, сооружение более энергичных таможенных заграждений в 1885 г. и 1887 г. для некоторых промышленных изделий (пряжа и ткани, часы, свечи, изделия из камня), в особенности же на хлеб и на прочие сельскохозяйственные продукты; ставка на хлеб поднята была в 1885 г. с 1 марки до 3, а два года спустя — до 5.

Аргументация в пользу последней ставки применялась различная, в зависимости от того, кому надо было доказать полезность пошлины на хлеб. Одних старались убедить в том, что пользу она приносит немецкому потребителю, а пошлина падает на иностранного импортера, если же цены растут, то повинны в этом спекулянты. Другим, заинтересованным в повышении цен, доказывали, что пошлина удерживает цены от падения. Третьим говорили, что пошлина так незначительна, что имеет лишь регистрационный характер, влияния же на цены не окажет. Но, в таком случае, к чему она? Все эти противоречащие друг другу аргументы нередко приводились одновременно.

Вслед за немецкими выступили и французские протекционисты. Они утверждали, что 60-ые годы нанесли стране ущерб, ибо вывоз увеличился в меньшей степени, чем привоз. Они забыли однако, что привоз заключался в сырых материалах, нужных для французской промышленности. Жертвовать внутренним рынком в погоне за внешним, — восклицали в парламенте Мелин и Пуэ-Кертье, — не значит ли это отказываться от верного в пользу миража? Истинный рынок для французских промышленников составляет Франция, — тем более, что все другие народы перешли к протекционизму. Может ли Франция, одна только, если не считать Англии, оставлять для всех открытыми свои двери, когда все другие заперты? «Назовите мне хоть один департамент, который бы выиграл от торговых договоров 60-х годов. Все отрасли промышленности страдают от них, страдает и сельское хозяйство». «Из тридцати французов двадцать семь живут сельским хозяйством» — надо притти им на помощь, американская конкуренция уничтожит последние остатки сельского хозяйства Франции. Овцеводство уже погибает: «Может ли оно существовать при таких условиях, когда овцевод получает за шерсть цену, устанавливаемую свободной конкуренцией, а платит за одежду, выделанную из той же шерсти, по цене, господствующей при охранительной системе?» Французские промышленники ссылались на то, что они уплачивают огромные налоги; либо необходимо их понизить, что невозможно, либо обложить, в целях уравнительности, иностранные товары. В противном случае появляется социальный аргумент — промышленники, переобремененные налогами, вынуждены будут сократить ту единственную статью расходов, которую еще можно уменьшить и которой они до сих пор еще

не трогали — заработную плату. Рабочие, следовательно, заинтересованы в таможенном протекционизме; это подтверждается и понижением заработной платы в Англии после перехода ее к свободной торговле; на самом деле, в Англии — это известно было всем — плата быстро повышалась.

И во Франции первый шаг имел, главным образом, принципиальный характер, так как тариф 1882 г. еще немногим повысил пошлины на фабрикаты, сырье же и сельскохозяйственные продукты, несмотря на требование защиты сельского хозяйства, попрежнему были либо вовсе свободны от пошлин, либо обложены невысокими ставками. Но такое переходное состояние не могло продолжаться долго. В 1885 и 1887 гг. и Франция, под влиянием дальнейшего падения цен на хлеб на мировом рынке, что отразилось и на ценах на землю (в 1874 г. гектар стоил 2 тыс. фр., в 1884 г. — 1785 фр.), подняла обложение пшеницы с 0,60 фр., которое было установлено в 1861 г., до 3, а затем до 5 фр. Значительно увеличены были пошлины на скот (быки вместо 15 фр. облагались в 25 и затем в 38 фр. коровы вместо 8 фр. в 12 и затем в 20 фр.) и на другие сельскохозяйственные продукты; некоторые повышения последовали и в 1889 — 1890 гг. Однако наиболее крупную победу над наивными идеалистами-фритредерами составлял тариф 1892 г. Протекционисты, во главе с тем же Мелином, который выступал уже в 1881 г., но теперь играл гораздо большую роль, ссылались прежде всего на пример конкурентов, как и вообще государств, с которыми Франция ведет оживленные торговые обороты: все они — Германия, Австро-Венгрия, Италия, уже не говоря о России и Соединенных штатах, успели резко изменить свою торговую политику.

Франция, — говорили они, — составляет фритредерский оазис среди сплошного европейского протекционизма, отсюда изменение ее положения к худшему. Называли отдельные страдающие отрасли промышленности, как напр. шелковую промышленность, хотя представители последней вовсе не придерживались такого взгляда, находя, напротив, что французская шелковая промышленность не имеет основания опасаться конкуренции. Состояние других отраслей, как, напр., кожевенной, не считали неблагоприятным, но все же, в интересах успешного развития их, требовали повышения пошлин. Производство чугуна, по признанию самих протекционистов, растет, но не столь быстро, как в Англии, Бельгии, Германии. Хлопчатобумажная промы-

шленность также двигается вперед, но в Соединенных штатах это развитие идет еще скорее. Причину отсталости Франции они усматривали в том, что в Англии топливо дешевле, в Бельгии и Германии меньше обходятся и топливо и рабочие руки.

Поэтому они настаивали на необходимости уравнять положение Франции и других государств, создать одинаковые издержки производства для собственных и привозных товаров; тем более, что с 1860 г. налоги во Франции повысились на 700 млн фр. Единственным средством, по их мнению, является применение покровительственной системы, охраняющей промышленность, гарантирующей рабочим высокую плату. «Не следует забывать, что лучшая система та, которая обеспечивает населению наибольшее количество труда, так как чем больше труда, тем большая получится сумма заработной платы для рабочих» (Мелин). «Мы не требуем революции таможенного тарифа — мы хотим лишь исправить недостатки прежнего тарифа».

Так снова выдвигается в первый ряд уравнительная роль пошлин и их необходимость для рабочих. Делалась ссылка и на то, что привоз Франции превышает вывоз ее, а это свидетельствует о том, что Франция беднеет, задолженность ее по отношению ко всем другим странам увеличивается. На это возражали, что такие разговоры об обеднении Франции не только противоречат несомненному процветанию страны, но и обидны для нее, указывали на то, что вклады сберегательных касс за последнее десятилетие чрезвычайно возросли, обращали внимание на результаты последней Парижской выставки 1889 г., где французская промышленность представилась всем в самом блестящем виде; наконец, подчеркивали, что торговый баланс ничего не доказывает, так как кроме экспорта товаров существуют еще и другие виды экспорта, которых таможня не видит и не отмечает — экспорт капиталов, процентами с которых, получаемыми из других стран, французы оплачивают привозимые товары. Протекционисты, несмотря на все, повторяли, что, хотя торговый баланс есть действительно лишь часть расчетного баланса, а только последний выражает состояние страны, но все-таки Франция будет богаче, если, вместо того чтобы покупать товары за границей, она станет производить их сама.

Представители промышленности объединились с сельскими хозяевами: «Мы требуем, чтобы наша сестра — сельскохозяйственная промышленность — была поставлена в равные условия

с обрабатывающей индустрией. Союз заключен, он стоит крепко». Протекционисты добились того, что таможенные ставки были значительно повышены. Исходя из поступлений 1889 г. и предполагая, что привоз будет тот же, каким он был до введения нового тарифа, получаем, что таможенные доходы должны повыситься с 144 до 259 млн фр., т. е. на 80%. В этом выражалось усиление протекционизма. В действительности в 1893 г. получилось всего 212 млн — новый тариф, следовательно, затруднил привоз многих товаров, в том числе и сельскохозяйственных продуктов.

В одном отношении протекционисты были правы: Франция шла по тому же пути, который избрали еще до нее другие страны. Еще годом раньше, чем в Германии, в 1878 г., был издан новый тариф в Австрии, который являлся мостом от прежней либеральной политики к протекционизму и мотивировался соображениями уравнительности — тяжелыми внутренними налогами. Повышены были ставки на пряжу, ткани, кожу и изделия из нее, стеклянные, медные, галантерейные товары. Но металлургическая и машиностроительная промышленность еще почти ничего не добилась, и вообще в 1878 г. Австрия осторожно подходила к тарифу, не решаясь делать серьезных шагов, пока другие страны не перешли к покровительственной политике. «В Европе наступило сильное стеснение — с востока давили русские и румынские сельскохозяйственные продукты; английский рынок был частью закрыт, частью занят заокеанскими товарами, Германия, лишившись Англии, стеснила вывоз из Австрии, а Австрия отмежевалась от России и Румынии; так бывает при внезапной остановке поезда, когда вагоны толкают друг друга обратно, наседая один на другой» (Peez., p. 56).

Но в следующем 1879 г. Германия выступила со своим тарифом, идущим в этом направлении дальше австрийского и высоко облагающим именно предметы австрийского экспорта — сельскохозяйственные продукты, стеклянные и керамические изделия, льняную пряжу и ткани, галантерейные товары. Это развязало руки Австрии, и при пересмотре тарифа в 1882 г. она не только усилила обложение чугуна, железа и машин, бумажной пряжи и тканей, опередив снова Германию, но и установила высокие пошлины на хлеб и скот, хотя при аграрном характере Австрии они имели для нее мало значения. Но на этот тариф 1882 г. последовал и ответ со стороны Германии — двукратное

поднятие пошлин на сельскохозяйственные продукты в 1885 и 1887 гг. — и Австрия немедленно копировала их в 1887 г. В 60-х годах Австрия и германский таможенный союз старались опередить друг друга в понижении пошлин; теперь их соревнование обратилось в противоположную сторону — в область усиления их. Впрочем новый покровительственный тариф Австрии был направлен не только против Германии, с которой она в политическом отношении разошлась, но и против английских товаров, которые ей, с ее отсталой техникой, внушали страх.

И в Италии 1878 год означал поворот. Некоторые повышения прежнего тарифа были произведены уже в 60-х годах, но они имели фискальный характер: у казны средств не было, дефициты были велики, пошлин поступало мало. Пришлось обложить ими даже сельскохозяйственные продукты — зерно, муку, скот, и не только при ввозе, но и при вывозе — лучшее доказательство фискальных стремлений, и это повторялось неоднократно; в результате таможенный доход повысился с 61 млн лир в 1865 г. до 98 млн. в 1874 г. Но изменения и исправления тарифа, произведенные без всякого плана, в конце концов настолько подточили основание первоначальной системы, что его пришлось заменить новым. Тариф 1878 г. уже исходил из двойной идеи фискального и покровительственного обложения и в силу этого отличался в еще большей мере половинчатостью, чем современные ему тарифы германский и австрийский. Правительство желало повысить доход от таможен, но, имея в виду жалобы промышленников, пыталось устранить и ошибки и непоследовательности прежнего тарифа, так чтобы фабрикаты выше облагались, чем сырье, из которого они выделаны, а не наоборот, как это было раньше, — чтобы ставки шли в уровень с техническими условиями производства. Фискальная цель была осуществлена — доход в течение следующих 6 лет удвоился (1878 г. — 105 млн лир, в 1884 г. — 208), протекционисты же остались тарифом 1878 г. весьма недовольны. В начале 80-х годов они настаивали уже на систематическом проведении охранительной торговой политики, на подражании примерам Австрии, Германии, Франции.

Весьма недовольны были протекционисты и отчетом назначенной для выяснения вопроса о тарифе комиссии. В ответ на требование заинтересованных кругов возможно скорее ограничить доступ иностранных товаров на итальянский рынок после-

довал осторожный разбор положительных и отрицательных сторон охранительных пошлин. Признавалось принципиально возможным, а в данное время для Италии даже желательным, установление таможенной охраны; но указывалось на необходимость чрезвычайной осторожности, ибо не надо думать, что всякая, даже самая сильная охрана действует благодетельно. Комиссия перечисляет много опасностей таможенного покровительства, — это последнее может и затормозить техническое усовершенствование предприятий, и чрезмерно повысить предпринимательскую прибыль, что вызовет нездоровую конкуренцию, и направить капитал на неправильный путь. Оно грозит, наконец, конфликтом между различными отраслями производства: прядильщики добиваются пошлин на пряжу, ткацкие фабрики протестуют против этих пошлин, но требуют пошлин на ткани, столь невыгодных для красильных заведений. В виду этого, — заключает она, — «Повышение пошлин хотя и допустимо, но с той осторожностью и умеренностью, какая соответствует гению итальянского народа, который и в экономической жизни не признает революции, а является другом осмысленного и терпеливого развития».

Но эти рассуждения уже не интересовали протекционистов в итальянском парламенте, которым нужно было только принципиальное согласие комиссии на таможенную охрану промышленности; что же касается размеров ее, то итальянский тариф 1887 г. своими ставками на промышленные изделия обогнал германский и австрийский, лишь французского он не достигал. На заключение же комиссии относительно сельскохозяйственных пошлин парламент вообще не обратил внимания. Комиссия называла эти пошлины, в особенности на хлеб, мерой искусственной, способной лишь усыпить сельских хозяев, тогда как им нужны реформы для приведения хозяйства в соответствие с новыми условиями мирового рынка, с падением цен на продукты; этим путем сельское хозяйство лишь в состоянии организовать самооборону. Протекционисты поступили совершенно иначе — внесли в тариф 1887 г. высокие ставки на зерно, муку, рис, масло, скот, лес и, не остановившись на этом, продолжали повышать их и в следующие годы (1888, 1894, 1898), все более и более усиливая аграрный протекционизм; лишь торговые договоры Италии с другими странами заставляли ее производить остановки в этом движении.

Швейцария в 80-х и 90-х годах не увлеклась протекционизмом, напротив все усилия ее были направлены к тому, чтобы сдержать порывы ее соседей. Будучи маленькой континентальной страной с тяжелыми условиями существования, с мало плодородной почвой, без морских портов и без колоний,— заявлял в 1892 г. Нума Дроц в своей «поистине — перикловской» речи,— Швейцария вынуждена приобретать значительную часть нужных населению для жизни предметов за границей. За это она может платить лишь изделиями своей промышленности. Уже в течение 20 лет ей ставятся всяческие препоны. «Нас готовы попрежнему снабжать всевозможными продуктами, но нашим товарам отрезают путь . . . Швейцария имеет право и обязанность всеми силами бороться с этими поползновениями . . . Европа в своих же интересах поручила Швейцарии охрану альпийских и юрских горных проходов, задачу, которая обременяет Швейцарию крупными расходами . . . Но мы должны сказать своим соседям: не задавите нас, вы, великие и могучие, своими таможенными барьерами! Дайте нам жить. Это наше право, которое мы добыли своей кровью и уважать которое требует и справедливость и ваш собственный интерес».

Однако стены, воздвигаемые другими странами и тесным кольцом окружившие Швейцарию, заставили все же и ее реагировать на эти стеснения ее экспорта, тем более, что Швейцария вводила строгую охрану труда на фабриках и заводах, удорожавшую производство. Но будучи втянута в протекционистское движение, Швейцария держалась весьма осторожно, ограничиваясь немногим не только в тарифе 1887 г., но и в следующем за ним тарифе 1892 г. Нужно было лишь остановить чрезмерный наплыв иностранных изделий, которые, под влиянием перепроизводства, двинулись на новые рынки и грозили погубить швейцарскую промышленность; необходимо было позаботиться о развитии новых отраслей производства, так как старинные, ставшие как бы второй натурой швейцарского населения, промыслы не могли выдержать новой конкуренции крупных промышленных государств. Хлопчатобумажная промышленность, шелкоткацкая, шелкокрутильная, производство вышивок не могли иметь будущности; их экспорт не мог удержаться на прежнем уровне и их должны были заменить новые отрасли производства, о которых до сих пор мало заботились, — выделка шерстяных и льняных изделий, платья и белья. Эти

промыслы могли рассчитывать на широкий рынок внутри страны, но для этого нужна была поддержка в течение известного переходного периода, пока они крепко станут на ноги. В сельском хозяйстве усиленное производство мяса должно было возместить сокращающийся экспорт швейцарских сыров.

Но права на охранительные пошлины Швейцария все же ни за кем не признавала и смотрела на эти пошлины вообще как на печальную необходимость, готовая пойти на уступки, как только ее соседи обнаружат желание понизить пошлины. Те отрасли промышленности, которыми Швейцария славилась, в защите не нуждались — часовому, машиностроительному, ленточному, крутильному производству нужен был только иностранный рынок. Нельзя было затруднять и доступ иностранного сырья, без которого Швейцария сама жить не могла. Зато нужны были пошлины из фискальных соображений — не имея в своем распоряжении прямых налогов (они принадлежат кантонам), союз вынужден был усиливать таможенные доходы.

В противоположность швейцарской умеренности, Испания легко и быстро отказалась от фритредерских взглядов, которых она никогда крепко не держалась, и направилась в сторону усиленного протекционизма. В 1887 г. надлежало выполнить постановление 1882 г. о постепенном понижении пошлин. Протекционисты первым делом добились отказа правительства от этой меры, а после этого, в 1890 г., настояли на поднятии ставок на земледельческие продукты, на некоторые из них, в особенности на скот, даже втрое и вчетверо. В 1892 г. вошел в силу новый протекционный тариф с сильным повышением не только тканей (шерстяных, льняных, шелковых), но и сырья — шерсти, пеньки; даже коконы шелковичного червя были обложены вновь. Для бумажных материй были установлены почти запретительные пошлины в 60 — 80% их цены. Единственный существовавший в те времена в Испании машиностроительный завод приобрел для себя повышение пошлин на машины в 9 — 14 раз. То обстоятельство, что это наносило ущерб всей остальной промышленности, как и сельскому хозяйству, очевидно, мало трогало правительство. А между тем, основание к такому образу действий едва ли можно было подыскать, ибо от умеренной охраны испанская промышленность не пострадала. Те именно области, которые в противоположность общему аграрному характеру страны, сумели создать себе индустрию, как Ката-

лония, и те отрасли промышленности, перед которыми открывалась будущность, хлопчатобумажная, пробковая, не пострадали от торговой политики 70-х и первой половины 80-х годов. Даже в области металлургической и химической промышленности, где успехи были меньше, ущерба от этого не получилось. Но протекционисты находили оживление последних недостаточным и приписывали это вредному влиянию либеральных идей в области таможенной политики.

Еще более яркую окраску, чем в Западной Европе, покровительственная система приняла в России и в Америке. В отличие от Западной Европы, Россия лишь кратковременно упразднила почти запретительную систему, довольствуясь умеренно-охранительной, но затем поспешила отказаться от сделанных уступок и обнаружила особенную стремительность в области протекционизма, приобретающего почти запретительный характер. И первые шаги в этом направлении Россия, повидимому, сделала раньше, чем кто-либо; по крайней мере, движение в направлении усиленного покровительства получило у нас осязательные результаты в смысле законодательных мер раньше, чем в Западной Европе. Если Франция отклоняет от себя пальму первенства, доказывая, что она не была первой, порвавшей с либеральными тенденциями 60-х и 70-х годов, ибо Германия еще до нее издала тариф 1879 г., который свидетельствовал о новом покровительственном духе, — то Германия в свою очередь заявляет, что Россия «открыла танец протекционизма».

Действительно, уже в 1876 г. в России было установлено, что пошлины, исчислявшиеся до того времени в бумажных деньгах, уплачиваются в золотой валюте. А это обозначало, в виду того, что пошлинные ставки не изменялись, огульное взвинчивание пошлин почти в полтора раза (курс золотого рубля равнялся, в среднем, 1 р. 48 к. кредитн.). Мотивировалось это необходимостью создать металлический фонд для платежей за границу и для успокоения заграничных кредиторов, которые сомневаются в том, будет ли Россия исправно платить по долгам. Другой целью явилось сокращение привоза иностранных товаров для обеспечения благоприятного торгового баланса. Но в то же время увеличение тарифа более чем на 40 % превосходило самые смелые чаяния промышленников. Правда, огульное повышение пошлин нарушало общую систему тарифа и должно было создать замешательство в торгово-промышлен-

ном обороте, который успел приспособиться к пошлинам в обесцененной бумажной валюте; но правительство находило, что нет времени производить подробный пересмотр тарифа.

Огульное повышение пошлин повторяется и впоследствии. В 1880 г., в связи с отменой налога на соль и в видах возмещения казне вызываемых этим потерь, весь тариф был повышен на 10 %. Но ожидания не оправдались; доход не только не повысился, а напротив, дал в 1881 г. всего 85 млн. руб., вместо 105 в 1880 г. Казалось бы, опыт был неудачен, но это никого не остановило, и в 1882 г. было произведено новое массовое повышение пошлин. Правда, под влиянием неудачного эксперимента 1880 г., правительство теперь готово было признать, что, пожалуй, наилучшим средством увеличения дохода было бы не повышение, а понижение тарифа, так как оно могло бы вызвать значительное усиление потребления. Но так как последний способ обещает возрастание таможенного дохода лишь в более или менее отдаленном будущем, а ждать опять-таки невозможно, вследствие бюджетных дефицитов, то следует предпочесть умеренное возвышение пошлин на жизненные припасы и сырье, которое гарантирует немедленное увеличение таможенных поступлений, а в то же время и менее чувствительно для населения, чем увеличение прямых налогов. Повышенные же пошлины оживят отечественную промышленность, заменят заграничные произведения туземными, что должно улучшить наш торговый баланс и уменьшить задолженность России за границей.

Уже спустя 3 года та же мера была применена в третий раз — в 1885 г. последовало новое огульное повышение пошлин по большей части статей на 20 %. Нецелесообразность такой тарифной реформы правительство и теперь сознавало, соглашаясь с тем, что единственно правильным является тщательный пересмотр тарифа и выяснение каждого пункта в отдельности, но считало необходимым, якобы, отступить в данном случае от этого правила — на самом деле все время отступали от него — из-за пошлин на хлеб, введенных и усиленных в Германии и Франции. Поощряя земледелие в этих государствах, пошлины на хлеб должны неизбежно затруднять России вывоз, к чему присоединяется и надвигающаяся из-за океана опасность — хлеб из Америки, Австралии и Индии. А раз вывозу предстоит сокращение, то необходимо, в интересах сохранения благоприятного торгового баланса, произвести уменьшение привоза

иностранных товаров, заменяя его внутренним производством. Правда, в Государственном совете раздавались голоса против нового повышения пошлин, указывали на то, что Германия и Франция попрежнему будут питаться привозным хлебом, но только из-за этих запретительных пошлин им придется искать более выгодных рынков для сбыта своих произведений, а это вызовет сокращение спроса на сельскохозяйственные продукты России, место которых займет американский или ост-индский хлеб. Для успешной борьбы с заокеанским зерном надо заботиться об удешевлении русского хлеба, правительство же действует как раз наоборот, стесняя ввоз иностранных товаров и тем удорожая фрахт на вывозимые из России громоздкие грузы. И ради чего правительство намерено вновь сильно повысить обложение предметов первой необходимости, которые не могут быть произведены в России, и сырых и полуобработанных продуктов, без которых промышленность не может обойтись? Делается это, лишь исходя из совершенно гадательного предположения о сокращении, якобы, в будущем русского хлебного вывоза за границу. Страхи действительно оказались ложными, так как хлебный экспорт вовсе не сократился; повышение же пошлин в России привело лишь к уменьшению привоза и к увеличению и ранее существовавшей разницы в торговом балансе в пользу России.

Параллельно с этими отдельными повышениями идет введение и усиление пошлин на отдельные товары. В 1878 г. установлены были пошлины на хлопок, который ранее не облагался и обложение которого не могло не вызывать жалоб фабрикантов на удорожание сырья и требований с их стороны повышенных пошлин на бумажные изделия. За ним последовало обложение в 1884 г. каменного угля, по требованию горнопромышленников, пока, правда, получивших лишь умеренные ставки. Правительство даже заявляло, что они должны иметь временный характер, но временная мера просуществовала 30 лет и, что самое главное, в значительно повышенном, против первоначального уровня, размере. Раз ставши на путь обложения сырья, правительство уже не считало возможным отказывать промышленникам в дальнейшем повышении ставок — они были дважды подняты, в 1886 и 1887 гг. А между тем, добыча каменного угля непрерывно возрастала как до, так и после установления и повышения пошлин.

Затем перешли к обложению металлов и машин. В 1878 г. министром финансов было внесено в Государственный совет одно из весьма редких по своему характеру предложений: не повысить, а напротив понизить пошлину на сталь, в виду важности ее для машиностроительного производства и для железнодорожного строительства; невозможно рассчитывать на скорую замену выделываемой новейшими способами иностранной литой стали местными изделиями. Как и следовало ожидать, оно вызывало такую бурю негодования среди заинтересованных заводчиков, что Государственный совет предложил «отложить решение вопроса до более благоприятного времени», иначе говоря, похоронил его. Не был принят и другой проект освобождения от пошлины чугуна; он мотивировался тем, что машиностроительная промышленность, хотя и не может выделывать еще сложных механизмов, как, напр., прядильно-ткацких машин, но в состоянии вырабатывать более простые механизмы и для этого нуждается в дешевом металле.

Напротив, в 1880 г. стали законом две прямо противоположные меры: отмена допускаемого с 1861 г. льготного привоза чугуна для механических заводов, так как эта льгота давно вызывала протест со стороны горнопромышленников, и установление пошлин на машины для текстильной промышленности. Так что не только ввоз металлов не был облегчен, но, наоборот, получение их удорожалось, и облагались те именно машины, на развитие производства которых в скором времени совершенно нельзя было рассчитывать. А вслед за отменой льготы беспошлинного привоза, уже четыре года спустя, в 1884 г., была повышена втрое пошлина на чугун (с 5 коп. она постепенно подлежала увеличению до марта 1886 г. вплоть до 15 коп.). Говорили, что России нужно чугуно-плавильное производство, а следовательно и пошлина, достаточная для того, «чтобы гарантировать предпринимателя от всяких случайностей и убытков, сопряженных с падением цен привозного чугуна, и обеспечить ему довольно солидную пользу на период укрепления производства». «Волны протекционизма в России, — говорит Витчевский, — никогда не поднимались выше, никогда не вызывали больших противоречий интересов, чем во второй половине 80-х годов, по поводу пошлин на чугун. Эти пошлины являлись пробным камнем того, до каких пределов правительство намерено итти в области охраны национального труда, они являлись

краеугольным камнем всей таможенной политики и они являлись межевым камнем, указывающим на способ согласования различных интересов».

Удорожание сырья должно было повлечь за собою повышение пошлины и на железо, сталь и изделия из них, — одна пошлина родит другую. Тот же закон 1885 г. создал усиленное обложение машин, вследствие повышения пошлин на металл, из которого они изготовляются (чугун, железо, сталь). Кроме того, указывалось на то, что хотя пошлина 1880 г. и подействовала оживляюще и укрепляюще на машиностроение в России, но статистика свидетельствует о весьма крупной, хотя и заметно понижающейся цифре привоза иностранных машин. Но раз обнаруживается «заметное сокращение ввоза», то можно ли утверждать, что оно «препятствует дальнейшему развитию машиностроения?» (Соболев. Тамож. полит. 589).

Беспошлинно привозились только сельскохозяйственные машины и орудия, несмотря на многократные требования машиностроительных заводчиков обложить и их. Но в 1885 г. был внесен проект пошлин и на эти машины, мотивируемый необходимостью компенсировать высокие пошлины на чугун, так как без соответствующего возмещения последних механические заводы, работавшие прежде на беспошлинно получаемом чугуне, не в состоянии были бы соперничать с иностранным производством. Но против этого возражали, что за границей охранительные пошлины на машины сопровождаются пошлинами на хлеб; в России же такой исход невозможен, почему пошлина ляжет целиком на земледельческий класс. Между тем, сельскохозяйственное машиностроение в России и до сих пор успешно развивалось, и из 340 заводчиков хлопочут о пошлине всего 24. Введение значительной пошлины на чугун не может поколебать этой промышленности, так как русские заводы могут всегда соперничать с иностранными, вследствие дороговизны перевозки громоздких заграничных машин. Сторонники пошлины на земледельческие машины сознавались в том, что она явится до некоторой степени новым налогом на сельскую промышленность, но все же признавали ее безобидной в качестве временной меры, и в 1885 г. появилась пошлина в 50 коп. зол. с пуда (Соболев. Тамож. полит. 590, 602).

В 1887 г. промышленники дошли уже до запрещения привоза чугуна. Правда, это предложение не было осуществлено, но

все же пошлина на чугун была вновь повышена (с 15) до 25 — 30 коп. зол., и, соответственно этому, пришлось, конечно, поднять пошлины на железо и сталь, на металлические изделия и паровозы. В новом повышении русских пошлин на металлы в 1887 г. Германия усмотрела удар, направленный против нее, и в том же году значительно повысила свои пошлины на хлеб, как выяснилось впоследствии, не столько в интересах германского сельского хозяйства, сколько в качестве возмездия по отношению к России (Соболев. Рус.-герм. торг. дог. 105).

Действительно, как указывалось в представлении Государственному совету, кривая пошлин на чугун совершила такой подъем, что пошлина превышает стоимость его на месте производства, т. е. составляет более 100%, так что ввоз его должен почти прекратиться. Но при таких обстоятельствах должно, очевидно, получиться сокращение таможенного дохода. Следовательно, остановиться нельзя было; для покрытия убытка от предыдущих пошлин и в виду предстоящих затруднений при сведении бюджета, произведено было снова сплошное увеличение пошлин в 1887 г.

Таким образом, в течение каких-нибудь 12 лет с 1876 по 1887 г. прежний русский умеренный протекционизм совершил резкий переворот, принял облик почти запретительной системы. Несколько раз — как мы видели — производилось общее поднятие таможенных пошлин. Далее были вновь обложены сырье, материалы и машины, наконец, пошлины на столь важные для развития промышленности предметы, как металлы и каменный уголь, неоднократно повышались и были доведены до крайне высоких размеров. Но одновременно с этим почти ежегодно то вновь устанавливались, то подвергались увеличению пошлины на целый ряд иных товаров. Достаточно было тем или другим фабрикантам заявить, что они не в состоянии выдержать иностранной конкуренции и что в интересах поддержания и поощрения отечественной промышленности необходимо ограждение их пошлинами или поднятие последних, как правительство удовлетворяло их ходатайство и издавало соответствующий закон. Фабриканты льнопрядильных изделий, владельцы химических заводов, производители кирпича, воска, владельцы фортепианных фабрик, паровозостроительных заводов и т. д. — все они потянулись со своими просьбами, и отказа никому не было —

в ущерб общим выгодам населения, о существовании которого совершенно забыли.

Не только пошлина на чугун в 1887 г. превысила 100%, но пошлина на одеяла, под влиянием тарифных повышений 1877 — 1882 гг., составляла, по расчетам экспертов, от 34 до 125% цены; для суровых тканей она равнялась 71 — 121%, для беленого миткаля — 72%. Точно так же при общем повышении пошлин в 1882 г. министром финансов было признано, что уже одно переложение пошлин на золото и последовавшая затем 10%-я надбавка возвысила обложение всех фабричных изделий в размерах, для большинства из них более чем достаточных. И все же — как мы видели — в том же 1882 г. и последующих повышение пошлин на те же товары производилось неоднократно.

Нередко это приводило к столкновению интересов различных групп промышленников и коммерсантов. Торговцы каменным углем протестовали против пошлин на этот товар, владельцы переделочных заводов возражали против пошлины на чугун, ткацкие фабриканты находили пошлину на пряжу чрезмерно высокой. Но большею частью противоречие интересов устранялось тем, что одновременно с обложением сырья повышалась пошлина на полуфабрикат, а за этим следовало соответствующее увеличение ставок на фабрикат — получалась цепь взаимно обусловленных и постоянно возрастающих пошлин.

Такой образ действий, поскольку он приводил к сокращению привоза, увеличивал превышение вывоза над привозом, так что выигрывал торговый баланс, — это признавалось необходимым в виду задолженности. Сокращение привоза, однако, могло итти в разрез с третьей целью, преследуемой правительством, со стремлением к увеличению таможенного дохода в фискальных целях. Но опасаться высоких ставок не приходилось; сокращая привоз, они все же, в виду своих размеров, давали крупный доход казне. Наиболее выгодно не только для промышленников и с точки зрения торгового баланса, но и для фискальных целей было именно сильное повышение ставок тарифа, которое и удорожало в России жизнь и ухудшало экономическое положение населения, но обыкновенно давало казне, несмотря на сокращение привоза, увеличенные таможенные поступления. Благодаря такой политике, эпоха усиленного протекционизма 1877 — 1891 гг. обнаруживает вместе с тем увеличение таможенного

дохода с 72 млн руб. в 1870—1876 гг., до $84^1/_2$ млн в 1877 — 1881 гг., до $101^1/_2$ млн в 1882 — 1886 гг. и до 115 млн в 1887 — 1891 гг.

Многократные огульные повышения русского таможенного тарифа, не подвергавшегося пересмотру с 1868 г., и многочисленные изменения в отдельных частях его, нагромоздившие одни ставки на другие, создали из тарифа нечто столь неудовлетворительное, что в конце концов пришлось произвести общую реформу его. Введению тарифа 1891 г. предшествовало еще раз общее повышение всех пошлин в 1890 г. для предупреждения усиленного привоза товаров перед вступлением в силу нового тарифа. Новый же тариф 1891 г. не только сводит воедино пошлины 80-х годов, но и дальше повышает их, причем особенно сильно подняты были пошлины на сырье и полуобработанные материалы. Для 63%, т. е. почти двух третей всего привоза, установлено было увеличенное обложение; из 530 пунктов тарифа, действовавшего до 1890 г., по 270 пунктам были сделаны повышения; причиной являлась необходимость равномерного покровительства всем отраслям производства. Правда, один из наиболее ревностных протекционистов, оказавший большое влияние на проведение в России резко-протекционной системы, Менделеев, все же находил, что в виду ограниченности в России свободных капиталов и интеллигентных сил, следует довольствоваться охраной немногих наиболее важных и способных к развитию отраслей промышленности. Напротив, промышленники настаивали на таможенной охране производства во всех его видах; притом не только уже существующих отраслей промышленности, но и таких, «которые не могли возникнуть за отсутствием таможенной охраны», причем новый тариф должен быть создан «в духе не только охранительном, но безусловно-покровительственном» (т. е. запретительном).

Действительно, тариф 1891 г. покоится на приведенных трех принципах. Прежде всего он проводит охрану всех отраслей производства, так что получается тариф сплошной, «без пробелов». Далее осуществляется защита таких производств, которые отсутствуют или слабо развиты и на рост которых в ближайшем времени нет основания рассчитывать, «протекционизм в кредит», как его называет проф. М. Н. Соболев. Наконец, таможенные сооружения доводятся до таких размеров, при которых ни один иноземный товар не может проникнуть на нашу терри-

торию, а пошлины приобретают запретительный характер. Новое увеличение пошлин было произведено даже в таких случаях, когда признавалось благоприятное положение производства и сокращение привоза, когда за несколько лет до того уже имело место усиление покровительства, и наиболее усердные протекционисты, как и эксперты-представители от соответствующих отраслей промышленности, находили существующее обложение вполне достаточным.

Так, напр., несмотря на общее признание, что привоз чугуна падает, а производство растет, несмотря на многократное повышение пошлин на чугун в 80-х годах, причем, по словам экспертов, действие только что (в 1887 г.) введенных пошлин еще не успело сказаться и поэтому дальше повышать их не следует, — несмотря на все это, пошлина на чугун была поднята до 30—35 коп. за пуд. При увеличении пошлин на бумажную пряжу сами московские фабриканты сообщали, что они «не выбирали всей пошлины», т. е. не повышали цены пряжи до того уровня, который был возможен при существовании пошлины. Последняя, таким образом, еще до тарифа 1891 г., вместо того чтобы уравнивать издержки русского и иностранного производителя, давала возможность русским фабрикантам сбывать товар дешевле, чем та цена, по которой продавались привозные товары при такой ставке, т. е. была равносильна закрытию доступа для заграничной пряжи. И, несмотря на такую чрезмерность существующей пошлины, те же московские промышленники настаивали на еще большем повышении ее и добились того, чтобы они могли «спокойно работать». По поводу пошлин на бумажные ткани указывалось при обсуждении тарифа самими же экспертами, что они имеют запретительный характер, что промышленность эта не только удовлетворяет внутреннюю потребность, но и начинает вывозить свои изделия за границу, что чрезмерно высокие пошлины вызывают перепроизводство, качественно же промышленность развивается медленно, так как фабрикантам нечего беспокоиться — они вполне обеспечены запретительными ставками. Казалось бы, следовало понизить обложение товаров самой распространенной и наиболее важной отрасли русской промышленности, обслуживающей народные массы, убавить переплачиваемые населением на этих товарах поборы, раз промышленность в столь сильной охране более не нуждается. Но приведенными соображениями чрезмерной та-

рифной охраны оправдывалось только оставление тех же пошлин, как будто исходной точкой таможенного тарифа является обязательное и непрерывное повышение, отдельные же случаи сохранения прежнего уровня пошлин необходимо особо мотивировать.

Таким образом, тариф 1891 г. подвел итоги пятнадцатилетней деятельности протекционизма, свершил полный круг от умеренной таможенной охраны к все более усиливающемуся покровительству и, наконец, к почти запретительной системе обложения. По сравнению с тарифом 1868 г., в 1891 г. произведено почти сплошное повышение пошлинных ставок — из 620 только 34, т. е. 6%, остались без изменения; 432 статьи, или 70%, подняты и почти пятая часть (114) беспошлинных ставок вновь подвергнута обложению. При этом почти четверть всех статей была увеличена более чем на 100%; имелись повышения в размере свыше 500 и даже свыше 1 000%.

Этим мы вовсе не хотим сказать, что Россия могла обойтись без таможенной охраны. Если Англия, эта «нация обученных купцов», могла открыть все двери сельскому хозяйству и индустрии обоих полушарий, могла выдержать их конкуренцию, то это не значит, что Россия с ее едва возникавшей промышленностью могла вступить в неравную борьбу с западно-европейской и американской индустрией, с их высокой техникой, широким кредитом, интенсивным трудом, организованным сбытом, наконец, с теми же таможенными пошлинами. Но не надо забывать, что, в отличие от Запада, Россия никогда не отрекалась вполне от протекционизма, и поэтому рациональная политика 80-х и 90-х годов могла заключаться не в коренной ломке, как там, а лишь в сохранении и частичном и временном усилении того умеренно-охранительного тарифа, который и ранее существовал. Но если такое осторожное обращение с таможенным аппаратом — как мы видели выше — не было осуществлено даже в Западной Европе, то нет ничего удивительного в том, что Россия пошла по этому пути наименьшего сопротивления. Получился повальный запретительный тариф, облагающий все в бесконечно высоких размерах. Промышленность появилась на свет, но слабая, медленно развивавшаяся, усиленный протекционизм действовал на нее усыпляюще, а потребитель страдал, переплачивая везде и на всем, хотя столь высокие прибавки из его кармана вовсе не были нужны.

Менее, чем где-либо, начала свободной торговли пользовались успехом за океаном. Америка почти не была затронута фритредерским движением. «Соединенные штаты от рождения, можно сказать, были протекционистскими, ибо главной причиной восстания их против метрополии было то, что последняя их обрекла на промышленное бесплодие». Мы не дадим им произвести ни одного гвоздя, ни одной подковы, — был лозунг Англии, и было вполне естественно, что первой заботой С. Ш. являлось завоевание своей индустриальной автономии. Правда, и интересы казны имели значение — таможенные пошлины были важным источником доходов союза. Но это не препятствовало тому, что в течение свыше столетия, вплоть до начала XX века, американская политика стояла на почве протекционизма, хотя в этом отношении и обнаруживаются значительные и резкие колебания. Всякая перемена в борьбе двух главных политических партий — республиканской и демократической — находила себе немедленное отражение в таможенном тарифе. Захватившая в свои руки управление партия спешила уничтожить все, что было сделано предшественниками в этом отношении. Но, несмотря на такие перевороты, протекционизм никогда вполне не исчезал, а лишь временно приобретал более умеренный характер.

Так, временно, в период 40-х и 50-х годов, противникам протекционизма удалось задержать его наступление, добиться смягчения покровительства возникающей промышленности — под этим знаком рождался и рос протекционизм — пошлины были понижены с 45 — 50% в среднем (по тарифу 1833 г.) до 20 — 30% ценности товаров. Но вскоре найдены были другие доводы в пользу протекционизма: необходимость покрытия расходов войны за независимость и уравнения таможенных пошлин с повышенными, под влиянием войны, внутренними налогами. Пошлины были снова подняты (в 60-х годах) до 47%. Впоследствии и этот довод отпал, ибо долг был выплачен, а внутренние налоги понижены. Все же обнаруживалось превышение доходов над расходами, так что Соединенные штаты не знали куда девать деньги, получаемые от таможенных пошлин, даже после того как роздали миллиард на пенсии так называемым инвалидам войны. Пришлось понизить пошлины, но это были уменьшения почти исключительно фискального характера: кофе и чай были совсем освобождены от пошлин. Более серьезная мера 1873 г., в виде понижения всех ставок,

в том числе и на промышленные изделия, на 10%, была весьма недолговечна: уже 3 года спустя, в виду сильного промышленного кризиса, начавшегося в 1873 г., она была отменена, и получилось снова таможенное обложение в среднем в 40—45% ценности обложенных товаров (или 30% ценности всего привоза).

Так дело обстояло до 1890 г., когда появился новый тариф, известный под именем тарифа Мэк-Кинлея. При проведении его протекционисты заявляли, что те, кто возражает против их требований, «служат интересам Европы, а не выгодам Америки. Отмена протекционизма была бы пагубна для всех, за исключением лишь ростовщика и шерифа (чиновника)». В то время как прежде протекционисты аргументировали свои требования необходимостью защиты американской индустрии от конкуренции Европы, теперь, когда промышленность успела превратиться в такую силу, которая могла внушать лишь страх конкурентам, они заявляли, что развить нужно возможно большее количество отраслей производства в стране, нужно охранять не только промышленность, но и сельское хозяйство, несмотря на земледельческий характер Соединенных штатов. В особенности же говорилось «о голодных» заработках европейских рабочих, о том, что необходимы пошлины таких размеров, которые позволяли бы сохранить высокую оплату труда американскому населению. Этим аргументом протекционистам удалось привлечь на свою сторону рабочих, которых они уверили, что единственно правильна великая «американская доктрина протекционизма», без каких бы то ни было уступок. Повышение пошлин совпало с обилием денег в стране и крупными поступлениями в казну, но Мэк-Кинлей боролся с этим своеобразным, свойственным одной Америке, явлением, не понижением пошлин — они были сбавлены лишь на тростниковый сахар, на некоторые грубые сорта материй и немногие виды металлических изделий, так как выяснилось, что эти товары не нуждаются более в защите, — а противоположным способом, увеличением их до таких пределов, что привоз становится почти невозможным и казна освобождается от таможенного дохода. Целью этого тарифа, — заявлял Мэк-Кинлей, — является не увеличение нашего дохода, а напротив, сокращение его, в результате же, когда пошлины достигнут необходимого уровня, полное уничтожение его — пример исключительно протекционных пошлин, без всякой примеси фискализма.

Тариф Мэк-Кинлея являлся в сущности полной победой протекционистов, хотя обложение и понизилось в среднем с 30 до 23% всего привоза (так как многие товары были признаны беспошлинными — вместо 32 — 54% всего привоза). Следующий, выработанный уже 4 года спустя, тариф Вильсона 1894 г. обозначал обратное движение, ибо сторонники либеральных реформ, с президентом Кливелендом во главе (демократическая партия), который называл протекционизм «обманом и воровством по отношению к массе населения, в интересах небольшой группы лиц», настаивали на необходимости отмены пошлин на сырье и значительного понижения ставок для промышленных изделий. Но протекционисты (республиканская партия) сумели добиться значительных изменений в первоначальном проекте. Из всех сырых материалов только шерсть и медь были освобождены от обложения, ставки же на промышленные изделия удалось лишь несколько ослабить.

Тем не менее, протекционистов возмутила и такая уступка, обозначавшая «варварский удар в спину промышленности Соединенных штатов» и грозившая «довести рабочих до нищенства». Им на руку был промышленный кризис. Хотя последний и начался уже в 1893 г. и даже в 1892 г., т. е. до тарифа Вильсона, но масса населения приписывала его этому тарифу. Депрессия сопровождалась и дефицитом в бюджете союза, что заставляло прибегнуть — ибо только что введенный подоходный налог был признан противоречащим конституции — к увеличению таможенного дохода. Основание к пересмотру тарифа, следовательно, имелось, и уже три года спустя после тарифа Вильсона, в 1897 г., был издан новый тариф Динглея, которым покровительственная система снова восстановлялась, возвращаясь к тарифу Мэк-Кинлея и даже являясь усилением его. Промышленные изделия, кроме, однако же, чугуна, железа и стали (для которых сохранены ставки тарифа Вильсона), снова обложены были в повышенном размере, составляя для шерстяных изделий не менее 65%, для некоторых видов даже 150 — 160%, восстановлена была и пошлина на шерсть; введены были значительные ставки для хлеба, не имеющие в общем значения, если не считать некоторых соседних с Канадой штатов, охраняемых от конкуренции канадского хлеба. Была сделана даже (неудавшаяся) попытка обложить хлопок, главный предмет вывоза Соединенных штатов, под тем предлогом, что небольшое количество хлопка

высших сортов привозится из Египта, хотя могло бы также производиться в стране. Все эти требования вытекали из принципа равномерной охраны как промышленности, так и сельского хозяйства. «Мы возвращаемся, — заявляли протекционисты, имевшие большинство в национальном собрании, — с полной уверенностью к политике таможенного покровительства, основе промышленной независимости Соединенных штатов». «Это истинно-американское направление облагает иностранные товары и вселяет дух смелости в национальную индустрию, обеспечивает внутренний рынок американскому производителю, удерживает на американском уровне плату американского рабочего, создает фабрику рядом с фермой, делает американского земледельца менее зависимым от иностранного спроса и цен на иностранных рынках и силу всех основывает на силе каждого в отдельности».

Тариф Динглея не имел ожидаемых фискальных результатов, но за ним последовал период благоприятной экономической конъюнктуры — в глазах населения лучшее доказательство того, что он принес огромную пользу и действовал оживляющим образом на хозяйство страны.

II. ПРИВОЗНЫЕ ПОШЛИНЫ (ПРОТЕКЦИОНИЗМ) В НАЧАЛЕ XX СТ. (ДО ВОЙНЫ)

Рост протекционизма на этом не остановился, он продолжался и в новом столетии. Не только Швейцария, где тариф 1891 г. еще не мог сравниться с тарифами других стран по степени таможенной охраны, сочла нужным в 1902 г. усилить его, создав новый тариф; но и Испания, которая, казалось бы, не имела и раньше (тариф 1891 г.) основания жаловаться на слишком низкий таможенный барьер, пошла (в 1906 г.) на дальнейшую специализацию и индивидуализацию ставок, сопровождавшуюся новым подъемом их.

В 1902 г. появился новый германский таможенный тариф, в течение более года являвшийся центром общественной жизни Германии и приковывавший к себе внимание и других государств. Последние в происходившей в Германии борьбе справедливо усматривали событие огромной важности, находя, что если Германии удастся осуществить план усиленных аграрных пошлин, наиболее резкой формы таможенного покровительства, то это будет означать новую победу последнего, которая отра-

зится далеко за пределами Германии, ибо нет более заразительной болезни, чем протекционизм. Борьба сторонников и противников нового тарифа была ожесточенная, с обеих сторон было пущено в ход все, что возможно: наука в лице ее крупнейших представителей, повременная печать, агитация всевозможных обществ, союзов и организаций. В рейхстаге борьба все время шла с переменным успехом, и, наконец, победа осталась на стороне протекционистов; но это произошло лишь после того, как они, нарушив парламентский наказ, целиком вотировали тариф, при сильнейшей обструкции левых партий, называвших эту операцию «насилием над парламентом», «парламентской революцией».

Повидимому, победители остались довольны результатами, ибо провозглашали новый тариф «олицетворением всех достоинств и преимуществ, разбросанных по тарифам всех других стран», в равной мере охраняющим и сельское хозяйство (высокие пошлины на зерно, скот, мясо, кормовые средства и другие продукты) и промышленность в самых разнообразных ее отраслях, отличающимся специализацией и широтой, еще нигде не достигнутыми. Правда высокие пошлины на хлеб вызывали возмущение в широких кругах населения и снабдили составителей тарифа прозвищем аграрных ростовщиков, «сжимающих горло народу», многие же отрасли германской индустрии вовсе не нуждались в высоких пошлинах, и применение самого слова «защита» звучало насмешкой по отношению к ним, крепко стоявшим на мировом рынке, побеждая даже самых сильных противников — англичан. Солидарность интересов сельского хозяйства и промышленности была все же осуществлена, тариф, хотя и составлявший, после многочисленных изменений, пеструю мозаику ставок, а вовсе не систематически построенное целое, был издан, послужив основанием для подражания протекционистам других стран.

Немедленно, уже в 1907 г., с него была снята, по обыкновению испорченная, копия в Австрии. Целый ряд ставок был почти списан с немецких, но аграрные пошлины, имевшие известный смысл в Германии, нуждающейся в иностранном хлебе, являлись излишними в Австро-Венгрии, хотя и прекратившей почти вывоз зерна, но все же стране аграрной по преимуществу, не импортировавшей сельскохозяйственных продуктов. Австрия проявила свою оригинальность и в гораздо более повышенных

ставках, в особенности на изделия металлургической и химической промышленности. Первые были обложены в 3 — 5 раз выше, по сравнению с немецкими ставками, вовсе не отличавшимися умеренностью; по 107 статьям металлургической промышленности пошлина превышает 40% цены (доходит до 175% на трубы). Такое обложение, вовсе не вытекая из нужд этой промышленности, не страдавшей от иностранной конкуренции и дававшей огромные дивиденды, в то же время наносило ущерб собственной машиностроительной индустрии, вынужденной пользоваться дорогими материалами, и тормозило все промышленное развитие Австрии, так как машины, инструменты, всякого рода железные сооружения обходились чрезмерно дорого. Высокими ставками не удалось оживить и химическую промышленность, обложили лишь высокими пошлинами производителей материй, нуждающихся в красильных веществах.

Наконец, и Франция не ограничилась тарифом 1892 г., а считала нужным итти и дальше, ссылаясь на образ действий других государств. «Нельзя заставить весь мир повернуть вспять; мы имеем перед собою поток, которому мы должны следовать». Хотя тариф 1892 г. и признавался «таможенной хартией», которая должна и в будущем лежать в основе всей торговой политики, но прибавления к нему появились уже в половине 90-х годов — повышались различные ставки, в 1895 г. они были даже сразу повышены по 50 статьям тарифа, годом раньше была снова увеличена пошлина на хлеб (до 7 фр.). А в 1910 г. тариф 1892 г. был пересмотрен целиком в том же охранительном духе.

Заявляли, что французский производитель и теперь «добивается лишь того, чтобы принималось во внимание чрезмерное бремя, лежащее на его труде, причина его слабости, устранение которой не зависит от него»; он требует, чтобы «точно было измерено расстояние, отделяющее его от иностранного конкурента, и чтобы внесенная в тариф цифра была выразителем этого расстояния». Из этой «научной» системы определения издержек производства и исходили при пересмотре тарифа. «В одних случаях считали нужным еще несколько ободрить промышленность, в других — закрыть прорехи, образовавшиеся вследствие появления новых отраслей и видов производства». Правда, были и противники усиления тарифа, указывавшие на то, что закон 1892 г. изолировал Францию, вызвал вздорожание товаров в стране, а платит ведь рядовой потребитель; они при-

знавали недоказанной общую фразу, вечно повторяемую, будто бы заработная плата и налоги, как и вообще издержки производства, во Франции выше, чем за границей. Вместе с тем чрезмерное покровительство промышленности, которая и так находится в благоприятном положении, лишь стесняет экспорт, усыпляет личную инициативу. «Мы слишком много сидим дома, слишком мало выходим», недостаточно внимания обращаем на завоевание внешнего рынка. Желание все производить у себя, все добывать собственным производством—приводит лишь к расточению сил.

Протекционисты и сами признавали, что положение страны вполне удовлетворительное, в частности обнаружилось «блестящее возрождение сельского хозяйства»; но из этого они делали лишь тот вывод, что тариф 1892 г. явился правильным и надо итти и дальше по тому же пути. Действительно, с половины 90-х годов застой предшествующего 12-летия сменился бодрым состоянием хозяйства. Можно ли было найти — как и в Америке — лучшее доказательство полезности протекционного тарифа? К тому же «громовой удар», в виде нового германского тарифа 1902 г., заставил Францию зорко следить за всеми переменами в производстве и на мировом рынке и принимать необходимые меры охраны против возможного врага в экономической борьбе.

А раз этот принцип был установлен, раз «дверь к привилегиям была открыта», то, естественно, все заинтересованные в получении их старались туда войти. Некоторые домогательства не были удовлетворены, так как они шли уж слишком далеко, или авторы не сумели поддержать свои требования. Но показательным являлся хотя бы тот факт, что производство автомобилей, родина которого Франция и в области которого Франция делала наибольшие успехи, нуждалось в повышении пошлин в полтора раза. Некоторые депутаты в парламенте просили новых пошлин для производств своего избирательного округа; «ведь все добиваются этого, как же они одни вернутся домой с пустыми руками?» (Levasseur. Hist. du commerce. II. 600).

Французский тариф 1910 г., хотя и понизил некоторые ставки, но в общем составляет дальнейшее развитие протекционизма. Сельское хозяйство не только сохранило прежние пошлины, но сумело добиться повышения обложения олив, леса, свеклы, картофеля и т. д. Из промышленных изделий были подняты пошлины на сталь, материи, одежду, бумагу, химические

продукты, машины, часы, керамические изделия и т. д. В среднем обложение составило по отношению к общей сумме привоза вместо 6% (тариф 1892 г.) $8^1/_2$%, хотя французский тариф, как и германский, швейцарский и другие, в отличие от русского, придерживались попрежнему принципа беспошлинного привоза сырых материалов, необходимых для промышленности.

И Россия, не желая отставать от Запада, выступила в 1903 г. с новым тарифом. С. Ю. Витте не сомневался в том, что тариф надо повысить, и всеми силами старался убедить в этом и других. Он находил, что тариф 1891 г. надо «обновить», что народились целые отрасли, которые новые ставки должны оживить, что изменить надо классификацию тарифа, детализировать статьи, выхватывая из групп товаров отдельные виды и особо поощряя их усиленными ставками. Нужно закрепить повышенные ставки 1900 г., введенные для покрытия расходов по китайской войне; правда, они считались временными, но причина вовсе не отпала — расходы по упрочению нашего влияния на Востоке не исчезли, а еще более увеличились. Но этого, конечно, мало; нужно еще прибавить обложения по тем же и по другим статьям. Увеличения получились крупные, тариф 1903 г. сильно превысил предшествующий (конвенционный тариф 1894 г.). Шкуры выхухоли повышены были с 9 р. 90 к. до 50 руб., разноцветные плитки глиняные — с 75 коп. до 1 р. 60 к., тонкие оловянные листы — с 3 до 12 р. (морем 14 р. 40 к.), приводные ремни из верблюжьей шерсти — с $19^1/_2$ до 60 коп., различные чугунные, железные и стальные изделия, части машин и аппаратов, паровые котлы, паровые пожарные трубы, пишущие машины — с 2 р. 10 к. до 4 р. 65 к. при ввозе сушей и до 5 р. 58 к. в случае импорта морем. Особенно широкая пропасть между обоими тарифами получалась в области химических и фармацевтических продуктов: общая для многочисленных препаратов ставка прежнего тарифа в 2 р. 25 к. «специализирована» так, что в одних случаях это дало 5 р., т. е. вдвое более, в других 10 р. или вчетверо, в третьих — 20 и 22 р. (иодистые калий и натрий, азотно-висмутовая соль, антипирин, салипирин, фенацетин и т. д.); а в некоторых случаях ставка доходила до 30 руб. (иодистые соединения) и даже до 80 руб., т. е. повышалась в 35 раз (кофеин, хинин, стрихнин).

Тариф составлялся по обыкновению втайне, критиковать его было невозможно; некоторые биржевые комитеты и съезды

промышленников посылали телеграммы министру финансов, опасаясь, как бы не стали понижать пошлин. В этом выразилось «общественное мнение». Парламента «к счастью» не было, так что задержать новый тариф или испортить его, как это было в Германии, никто не мог: Шмоллер ведь по поводу последнего заявляет о «новом доказательстве неспособности больших парламентов создавать хорошие таможенные тарифы». Критиковать новый тариф мог один Государственный совет и, надо ему отдать справедливость, он весьма недоверчиво отнесся к нему. Он находил, что надбавки 1900 г. рассматривались в качестве временных, а о китайской войне и забыть успели, так что их надо отменить. Вообще он опасался чрезмерного покровительства — ведь и тариф 1891 г. крайне высок: пострадают и торговые обороты, и пароходные и железнодорожные предприятия, и потребители. Но и ему пришлось склониться перед тем соображением, что все страны поступают так же, что везде усиленно готовятся к заключению новых торговых договоров, поднимая все выше и выше таможенные стены. «Нам остается по принципу необходимой обороны итти по тому же пути».

Тариф, — успокаивал Витте, — «имеет главнейше боевой характер». Если и другие в договорах сохранят прежние ставки, то и мы не изменим старого тарифа, если же они повысят ставки, то мы ответим тем же. Тариф нужен был для того, чтобы итти на уступки, следовательно, он имел лишь фиктивный характер, и с этим готовы были примириться, рассчитывая на то, что ставки будут впоследствии доведены до и без того высокого уровня тарифов 1891 и 1894 гг. И все же дело совершилось не совсем так, ибо, хотя сбавки с нового тарифа и были велики, но когда новый договор (с Германией в 1904 г.) был заключен и можно было подвести итоги, то половина всех пунктов, по сравнению с прежним договорным тарифом 1894 г., оказалась поднятой, и притом нередко весьма сильно: обложение химических продуктов повысилось на 78%, некоторых — на 122, 255 и 344%, иодистых соединений даже на 788%. На некоторые чугунные и железные изделия, различные машины и части машин, получились надбавки в 80 — 100%, тогда как при обложении шерстяных материй, платья, приводных ремней, замков, фарфора ограничились меньшим.

Соединенные штаты накануне войны перешли к более умеренному протекционизму. С 1897 г. по 1909 г. действовал упо-

мянутый нами выше резко-покровительственный тариф Динглея. Но и заменивший его в 1909 г. тариф Пэйн-Ольдрича имел тот же характер и не оправдал надежд умеренной партии. Он освободил, правда, от обложения кожи и нефть, понизив пошлину на другие предметы сырья (лес, каменный уголь, руду, чугун), а также на некоторые промышленные изделия, как напр., на сталь и изделия из нее, кожи, обувь, иностранная конкуренция которых для Америки не была опасна. Но зато он повысил пошлины на ряд других товаров, сделав уступку протекционистам. В противоположность этому тарифу, прошедшему под знаком «уравнительности издержек производства в Америке и Европе», при составлении тарифа 1913 г. (тариф Эндервуда) демократы объявили своим лозунгом «тариф, основанный на свободной конкуренции». Покровительства заслуживают лишь «законные производства», хотя трудно выяснить, что подразумевалось под этим термином: являются ли незаконными отраслями промышленности те, которым могут грозить опасности при новом тарифе, те, которые вообще не в состоянии держаться без помощи государства, или те, которые занимают монопольное положение или же пользовались до сих пор чрезмерной охраной.

Изменению тарифа в 1913 г. в умеренном направлении помогло то же обстоятельство, которое вызвало переход от пониженного тарифа Вильсона к усиленно-протекционному тарифу Динглея в 1897 г., — промышленный кризис 1907 г., за которым следовал период депрессии, продолжавшийся и после издания тарифа Пэйн-Ольдрича в 1909 г. Раз в период благоприятной конъюнктуры, который имел место после тарифа 1897 г., расцвет хозяйственной жизни приписывался протекционизму, то неудивительно, что тот же тариф должен был отвечать и за наступившие плохие времена. А к этому присоединилось вздорожание хлеба и мяса и сильная вражда к трестам, которые, по распространенному в народе мнению, если и не были созданы высоким тарифом, то во всяком случае поддерживались им. Прежде всего упразднили «раз навсегда» пошлины на зерно и муку, на скот и мясо, на молоко и яйца. Затем были отменены пошлины на руду, чугун, на некоторые сорта стали и на стальные рельсы. Прочие полупродукты в этой отрасли обложены были умеренно в 5 — 10%, лишь готовые изделия, как, напр., трубы, подлежат пошлине в 15 — 20%. Последняя составляет максимум

*

для металлургических изделий, вместо прежней обычной пошлины для металлов в 45%, так что металлургическая промышленность уже освободилась от охраны.

Решительную ломку тариф произвел и в обложении сахара, шерсти и шерстяных изделий. Отмена пошлины на сахар и шерсть (на покрытие получаемого от них таможенного дохода введен подоходный налог, постановление о котором составляет второй отдел тарифного закона) всегда стояла в программе демократов и составляла центральный пункт в борьбе партий. Поэтому протекционисты (республиканцы), заменив тариф Вильсона тарифом Динглея, немедленно восстановили обложение шерсти. Теперь, когда власть принадлежала демократам, эти пошлины были снова исключены, а это примирило и шерстяных фабрикантов с новым направлением — они перешли на сторону демократической партии; в то же время реформа тарифа приобрела популярность среди населения, дала ему дешевую шерстяную одежду. Прежде шерстяные изделия были обложены в размере 100, некоторые даже 140 — 150%, почему последние вовсе не проникали в Америку (запретительный характер пошлин здесь ярко выражен); теперь не только отпала та часть пошлин на эти товары, которая компенсировала пошлину на шерсть, но, кроме того, и другая часть ее, предназначенная для охраны самой шерстяной промышленности, упала с 50 — 55 до 35% с цены. Сторонники этой меры признавали, что некоторые более слабые шерстоткацкие предприятия не в состоянии будут держаться, а другим придется пережить несколько тяжелых лет, прежде чем они приноровятся к изменившимся условиям рынка, так как конкуренция привозных товаров сильно возрастает, но они находили, что все же это создает нормальные условия производства, в противоположность существовавшей до сих пор нездоровой атмосфере в шерстяной индустрии.

Таким образом, демократы действовали здесь решительно. В других случаях они шли на уступки, но и тут производили известное, более или менее значительное, исправление тарифа, облегчая обложение в особенности предметов массового потребления. Дешевые сорта бумажной пряжи и бумажных изделий тарифом Эндервуда значительно понижены, составляя 5 — 7% с цены, так как они производятся в Соединенных штатах так дешево, как нигде. Напротив, с повышением ценности бумажной пряжи, тканей и иных бумажных изделий (чулок, перчаток

и т. д.), размер пошлины прогрессивно растет, доходя до 40 — 50% для высших сортов; последним даны охранительные пошлины, ибо они не могут меряться с дешевым производством других стран. Но и здесь имеется понижение по сравнению с прежним чрезмерно высоким тарифом. Ставки уменьшены были и для шелка и шелковых изделий, керамических и других товаров; простые гончарные изделия обложены в 35 вместо прежних 55%, так как это предметы народного потребления и в широких размерах производятся в стране. Для более дорогих сортов, для предметов роскоши, сохранены были высокие ставки.

Таким образом, протекционизм из американского таможенного тарифа не исчез, но охрана стала гораздо более умеренной, чем это было прежде. К сожалению, влияние нового тарифа на промышленность невозможно выяснить, так как в следующем же году началась мировая война, которая, благодаря огромным заказам на предметы обороны, станки для выделки их, сталь и т. д., доставила Соединенным штатам дождь иностранных миллионов, тогда как привоз европейских изделий туда чрезвычайно сократился.

III. ПРИВОЗНЫЕ ПОШЛИНЫ (ПРОТЕКЦИОНИЗМ) ПОСЛЕ ВОЙНЫ

Как мы увидим ниже (гл. VI), во время войны привозные пошлины теряют свое значение и их заменяет запретительно-разрешительная система — необходимые продукты, в особенности продовольствие, пропускаются свободно, беспошлинно; привоз предметов роскоши не разрешается или допускается лишь в ограниченном количестве. Но после войны обнаруживается стремление вновь вернуться к протекционизму; последний шаг за шагом восстанавливает свое прежнее положение.

Во Франции еще во время войны с разных сторон выражалось неудовольствие по поводу отмены привозных пошлин на съестные припасы, сырье и другие предметы, в которых ощущался недостаток в стране. К концу ее, а тем более в послевоенные годы, решительно требовали возвращения к системе тарифов 1892 и 1910 гг.: Франция должна иметь возможность бороться равным оружием с иностранной конкуренцией, должна быть поставлена в равноправное положение с другими странами. Это, — говорили, — не протекционизм, а осуществление принципа компенсаций, возмещения французскому сельскому хозяину и промышленнику тех дополнительных расходов, которые

он несет, по сравнению с иностранцами. Возвращение к тем пошлинам в 14% с цены, которые существовали до войны, — вот общее требование французов. Франция страна земледельческая, земля, «старая земля Франции», — ее богатство, $^3/_5$ ее населения крестьяне. Они воевали, обнаружили много героизма, одержали победу; они заслужили того, чтобы к ним относились как к «любимым детям»; они имеют право на «надлежащую» охрану. В последние годы стали раздаваться жалобы на то, что нейтральные страны наводняют Францию своими продуктами — хлебом, мясом, шерстью, маслом, сыром. Хлеб из-за этого упал в цене на 30%, мясо, вследствие привоза мороженого мяса, упало также вдвое. Венгрия и Чехо-Словакия составляют опасную конкуренцию своим скотом, Австралия и Америка шерстью, цена которой за 1920 — 22 гг. понизилась на 80%, теперь очередь за молоком и молочными продуктами, маслом и сыром. Все это ведет к гибели сельского хозяйства Франции. Последнее переживает жестокий кризис. Французский земледелец во время войны привык к крупным барышам, теперь его доходы сильно сократились. Единственный исход — затруднить импорт настолько, чтобы дать ему возможность снабжать страну исключительно своими продуктами, как это было до войны. Тогда все будет достигнуто — немедленный подъем франка, исправное поступление налогов, восстановление кредита; исчезнет дороговизна, возродится благоденствие.

Способ довольно упрощенный — протекционизм; усиленный протекционизм оказывается исцелителем от всех бед, несущим всеобщее счастье и благополучие. Центром тяжести является, однако, предоставление французскому сельскому хозяину внутреннего рынка в исключительную монополию. Но в силах ли он удовлетворить потребности страны? На самом деле обнаруживается дефицит, невозможность покрыть нужды населения без помощи иностранного привоза. А если так, какую выгоду доставит «рациональный» протекционизм всем, кроме одних лишь сельских хозяев? Конечно, их прибыль повысится — в этом и заключается цель их, мечтающих о возвращении барышей военного времени. Последние действительно прекратились, но сами сельские хозяева не отрицают того, что и в настоящее время их доходы вовсе не плохи.

Усиленного протекционизма требуют и промышленники, хотя среди них нет единомыслия: производители готовых изделий хотели бы понизить пошлины на полуфабрикаты, ибо эти пош-

лины тормозят развитие дальнейших стадий промышленности, тогда как для себя они, конечно, желают пошлины во всяком случае удержать на высоком уровне; промышленники, выделывающие полуфабрикаты, держатся, конечно, иного мнения, находя, что без достаточной охраны их производство обречено на гибель. Примером такой борьбы может послужить столкновение взглядов железозаводчиков и машиностроителей.

Последние, указывая на то, что до войны машин и инструментов привозилось во Францию в 13 раз больше, чем железа и стали, усматривают причину этого в медленном развитии французского машиностроения, по сравнению с иностранным, а это, в свою очередь, результат дороговизны материала. Если бы ценность последнего не превышала нормального процента стоимости фабриката, 10 — 15 %, железо и машины поменялись бы местами, привоз последних сократился бы до минимума, цены упали бы на половину, и Франция могла бы снабжать своими изделиями другие страны. Причина дороговизны железа кроется вовсе не в высокой заработной плате французских рабочих, за границей она не ниже; вся суть в высокой таможенной охране. Ради промышленности, в которой работает едва 100 тыс. рабочих, жертвуют индустрией, доставляющей пропитание более чем миллиону людей.

Представители металлургической промышленности старались, конечно, умалить значение машиностроительного и механического производств, доказать незначительность разницы в ценах на железо и сталь во Франции и за границей, в особенности же они подчеркивали, что Франция во что бы то ни стало должна сохранить свою независимость в области металлургической промышленности от иностранного рынка и что военное могущество страны покоится на развитой железоделательной индустрии.

Они предлагали очень удобный исход, при котором обе стороны будут довольны. Он должен состоять не в беспошлинном допущении железа и стали ради удешевления машин и инструментов, а в установлении надлежащих пошлин и на металлы и на машины. Словом, необходимо не ослаблять протекционизм, а еще более усиливать его. Действительно, на этом и был заключен мир и союз.

Общим требованием парламента после войны являлось возвращение к прежней системе «компенсации», господствовавшей в до-военное время, ибо каменный уголь, сырье и рабочие руки

во Франции дороже, чем за границей. Привоз в первые годы после заключения мира действительно сильно повысился, по сравнению с вывозом превышение первого над вторым было во много раз больше, чем до войны. Необходимо возвести барьер, преграждающий путь этой лавине, идущей на Францию; воевавшие и нейтральные страны накопили за четыре года войны огромные запасы товаров, которые они стараются сбыть во Францию. Нейтральные страны успели захватить внешние рынки, и борьба из-за них будет для Франции весьма трудной, надо ей обеспечить по крайней мере внутренний рынок.

В результате в 1921 г. был издан новый таможенный тариф, состоящий попрежнему из общего и минимального (см. ниже гл. XII), причем общий значительно повышен. Между тем — как мы увидим ниже — очень высокий общий тариф применяется полностью к одним странам, частично к другим, тогда как в другой части последним делается известная скидка с него, а некоторые товары их допускаются по минимальному тарифу. Есть небольшое количество товаров, для которых общий и минимальный тариф совпадают, как, напр., хлеба, выжимки, каменный уголь, тогда как для большинства первый во много раз больше, для значительной части вчетверо выше второго, напр., для фруктов, крахмала, вин, леса, семян масличных, поташа, растительных масл, пеньки, шерсти, многих промышленных изделий (машин, железных и стальных товаров, керамических изделий и т. д.). Однако, тариф не является чем-нибудь твердо установленным, и правительству законом 6 мая 1916 г., продолженным законом 31 декабря 1922 г., предоставлено было право изменять ставки его декретами, с тем чтобы в течение двух месяцев по издании последних они были представлены палатам на утверждение.

Кроме того, имея в виду колебания в курсе франка и в уровне цен, к основным ставкам тарифа присоединены были множители (коэффициенты), на которые они помножаются и которые также могут быть изменены правительством. Эти множители различны в зависимости от статей тарифа; они установлены в пределах от 1,1 до 10. Эта система (коэффициентов) упразднена с 1923 г., но закон 1927 г. снова предоставляет правительству, поскольку это необходимо при заключении торговых договоров, изменять ставки тарифа; это не должно однако касаться предметов пропитания и одежды (кроме вязаных изделий).

Таким образом протекционизм во Франции сохранился и после войны. К сожалению, определить, усилился ли он по сравнению с до-военным временем и насколько, пока еще слишком трудно.

В других странах мы также находим либо коэффициенты, различные для отдельных видов товаров, либо взамен этого установление пошлин в золоте. Вследствие этого система таможенных пошлин значительно усложнилась; необходимо считаться с коэффициентами или с меняющимся курсом, который иногда также устанавливается в неодинаковом размере для различных групп товаров (см. ниже гл. VIII).

Во всяком случае и в других странах об отказе от протекционизма нет речи. Италия, сохранившая до войны свой тариф 1887 г., лишь частично измененный, только в 1921 г. заменила его новым тарифом (вместо 472 статей 953, вместо 13 разделов 52), гораздо более специализированным, что однако вызывается развитием индустрии за истекший промежуток и желанием привести пошлину в более тесную связь с ценностью товаров, тогда как стремления лишить этим путем те или другие государства льгот, предоставленных иным странам, Италия не обнаруживает. Но эта специализация дала возможность повысить ставки на многие товары, выделенные теперь в особые статьи. Тариф 1921 г. означает несомненное усиление протекционизма в Италии, но в последующие годы как автономным путем, так и вследствие заключенных с различными странами договоров протекционизм был снова несколько смягчен.

В Швейцарии обнаруживается после войны сильное движение к протекционизму. Прежние тарифы 1902 и 1906 гг. были заменены временным тарифом 1921 г., очень значительно повысившим ставки как на сельскохозяйственные продукты, так и на промышленные изделия, что мотивировалось впрочем обесценением денег на 10—20%. В 1925 г. был выработан новый таможенный тариф, который однако, по заявлению правительства, в случае заключения торговых договоров, может быть значительно понижен. Но в то же время, аналогично американскому тарифу 1922 г., в нем содержится предоставление правительству права при наступлении исключительных обстоятельств, как, напр., тяжелого экономического кризиса или значительного различия в условиях производства между Швейцарией и другими странами, угрожающего существованию ее

хозяйства или отдельных отраслей его, устанавливать ограничения привоза или вывоза или повышать ставки тарифа. Эта прибавка не может не вызывать опасений у экспортеров и потребителей, так как понятия «тяжелого кризиса» и «различия в условиях производства», являясь весьма растяжимыми, давали правительству уже в предыдущие годы возможность итти всячески навстречу протекционистам.

Нидерланды, являвшиеся со времени издания тарифа 1862 г. страной фритредерской, установили после войны небольшую охрану в размере 5% для готовых изделий; сырье было свободно от обложения, а для некоторых видов полуфабрикатов введена была небольшая пошлина в 3%. Тариф 1925 г. старается несколько усилить охрану промышленности. Правда, и он придерживается принципа освобождения от пошлин съестных припасов, потребляемых массами населения, и промышленных изделий, необходимых для малоимущих классов, и только предметы роскоши он облагает более высокими пошлинами. Но в то же время на готовые фабрикаты он поднимает ставки с 5 до 8%. Последнее правительство мотивировало фискальными соображениями, но все же не следует упускать из виду и протекционного характера некоторых ставок. Нельзя, конечно, отрицать фискального характера таких повышенных ставок, как пошлины на алкоголь, пиво, табак, чай, но не следует упускать из виду и того, что некоторые прежде изъятые от обложения товары, как швейные машины, лекарства в упаковке, растопленное сало, верхнее платье, обложены в размере 8% и точно так же для различных предметов массового потребления, как-то: камбала, мороженое мясо, конское мясо, шерстяные и ватные изделия, одежда, шляпы, стекло, кухонные и столовые принадлежности, мебель, велосипеды, — ставки подняты с 5 до 8%. В упомянутых случаях имеется в виду, пока еще умеренная, охрана соответствующих отраслей производства. Таким образом, Нидерланды сделали в этом направлении первый шаг, и хотя они пока не обнаруживают желания итти дальше и отказаться от той торговой политики, которой они придерживались в течение многих десятилетий, но, конечно, соседи их, всячески усиливающие свой протекционизм, могут и их заставить последовать в известных пределах их примеру.

В Бельгии мы находим те же явления, но в гораздо более резко выраженной форме. И здесь с 60-х годов (тариф 1865 г.) господ-

ствовало фритредерство, и здесь старый тариф только после войны заменен был новым тарифом 1924 г. И последний освобождает попрежнему от пошлин большинство предметов сырья (минерального, растительного, животного), различные съестные припасы, вкусовые вещества, кормовые средства и целый ряд полуфабрикатов, в которых Бельгия нуждается. Но ставки на некоторые другие полуфабрикаты и готовые изделия значительно повышены по сравнению с до-военным временем, составляя от 10 до 20% их ценности. Они несколько ниже на различные изделия, которых Бельгия не производит или в производстве которых она опередила другие страны, напротив, для предметов роскоши доходят до 25%. Это свидетельствует о том, что Бельгия, в противоположность Нидерландам, не только сделала первый шаг на пути к протекционизму, но шаг довольно решительный и создала тариф, который в значительной мере означает охрану промышленности.

Из стран, придерживавшихся охранительной системы, ее не проводила первоначально только Германия, но вовсе не добровольно, а в силу Версальского мира, лишившего ее возможности в течение известного времени изменить свой до-военный тариф, т. е. к ней применено то именно, что она намерена была посредством Брестского мира проделать над РСФСР. Впрочем взимание пошлин в золоте Германия могла провести и раньше, тем самым в сущности в значительной мере аннулируя запрет повышения тарифных ставок. В Германии формально все еще действует тариф 1902 г., однако в послевоенное время в нем произведен ряд изменений. Как только истекал срок, в течение которого Германия по Версальскому миру лишена была права производить изменения в той или другой части своего таможенного тарифа, так она сейчас же прибегала к повышению ставок. Это началось в 1922 г., и к 1925 г. оказалось, что из 946 наименований тарифа 239 полностью, а 38 частично повышены. При этом почти $^4/_5$ этих статей было увеличено в 1922 г. на 100%; в том же году на ряд товаров, в особенности на текстильные изделия, последовало снова увеличение уже повышенных ставок еще на 50%, в 1923 г. многие, в предыдущем году еще не повышенные, ставки были подняты, но и ранее увеличенные снова были повышены на 50 — 100%. Все эти изменения произведены по сравнению с общим тарифом; если же иметь в виду, что фактически действовавший конвенционный тариф был гораздо ниже, то возраста-

ние получится еще гораздо большее. Правда, уровень цен обнаруживает по сравнению с до-военным временем значительный рост, но все же в общем он не превышает 40 — 50%, тогда как для значительного количества товаров ставки подняты (по сранению с прежним конвенционным тарифом) на 350%, так что бремя обложения возросло в три раза. Если первоначально еще можно было мотивировать столь сильное увеличение тарифа расстройством валюты, то теперь ведь это основание исчезло. Точно так же не соответствует действительности и ссылка на необходимость борьбы с роскошью, так как сильно подняты ставки и на товары, отнюдь не являющиеся предметами роскоши. Мы имеем дело с чрезвычайным усилением протекционизма, во многих случаях с запретительными пошлинами. Они-то и создали тот сильный рост цен, который, после возвращения к твердой валюте, превратил Германию в страну, где дороговизна наиболее велика, больше чем в каком-либо ином государстве. Хотя налоги и фрахты в Германии высоки, но все-таки вследствие более низкой заработной платы и того обстоятельства, что цены на съестные припасы стоят ниже уровня мировых цен и квартирная плата не достигает размеров ее в других странах, цены на промышленные изделия должны были бы быть в Германии ниже, чем в других государствах, а не выше, как это имеет место в действительности. Представители германской экономической науки настаивают на постепенном понижении пошлин на промышленные изделия (как и на том, чтобы пошлины на хлеб, отмененные во время войны, не восстанавливались, — см. ниже), но промышленники ведут усиленную кампанию за высокие протекционные пошлины, и есть основания предполагать, что победа будет на их стороне.

Процент обложения составляет в различных странах в среднем:

Испания	свыше 40%	Австрия	свыше 10—15%
Соед. штаты	» 25%	Франция	
Аргентина	» 20—25%	Германия	
Венгрия		Индия	
Польша		Швеция	
Югославия		Швейцария	
Австралия	» 15—20%	Бельгия	» 5—10%
Канада		Дания	
Чехо-Словакия . .		Нидерланды	менее 5%
Италия		Великобритания .	

Этот размер ставок обусловливается преимущественно обложением фабрикатов, тогда как пошлины на сельскохозяйственные продукты во многих случаях были понижены; после войны увеличение их имело место только в Индии, Венгрии, Швейцарии и Испании. В виду этого обложение одних лишь фабрикатов в среднем оказывается выше, чем процент обложения пошлинами вообще. Цифры для фабрикатов получаются следующие:

По одним подсчетам (1925 г.):

Испания	свыше 40%	Югославия	свыше 20—25%
Соед. штаты	» 35—40%	Германия	
Польша	» 30—35%	Австрия	» 15—20%
Аргентина	» 25—30%	Бельгия	
Австралия		Швеция	
Чехо-Словакия		Индия	
Венгрия		Дания	» 10—15%
Канада	» 20—25%	Швейцария	
Франция		Нидерланды	ниже 10%
Италия		Великобритания	

По другим подсчетам (конец 1926 г.):

Польша	свыше 40%	Германия	свыше 15—20%
Чехо-Словакия	» 36%	Швеция	
Венгрия	» 30—35%	Австрия	
Югославия		Швейцария	
Франция	»25—30%	Бельгия	» 10—15%
Италия		Дания	

В противоположность довоенному периоду, отличавшемуся устойчивостью таможенных тарифов, в настоящее время тарифы подвергаются быстрым и частым изменениям, один за другим появляются проекты новых таможенных тарифов, причем многие из них вовсе не вступают в силу. Так, в Германии в течение ряда лет существует лишь проект таможенного тарифа; в переговорах с другими странами ссылались на его ставки, так что они были известны представителям иностранных держав, но немецкий промышленник и экспортер их не знал. Этот проект 1925 г. и до сих пор не стал законом и неизвестно, когда он войдет в силу и какой вид будет иметь.

Во Франции уже давно проектируется издание нового таможенного тарифа. Но так как это намерение до сих пор не удалось осуществить, то пока приходится довольствоваться временными мерами. Так, в ноябре 1924 г. была внесена в парламент

новелла, которая должна была привести тариф в соответствие с изменившимися условиями экономической жизни. Она предусматривает повышение 1 400 ставок общего и минимального тарифа, причем во многих случаях на первый взгляд получается такое впечатление, что речь идет о запрещениях привоза. Но проект был взят обратно, так как даже эти повышения французские промышленники находили в некоторых случаях недостаточными. После этого в апреле 1926 г. все специфические пошлины были огульно подняты в размере 30%, а в августе того же года последовало вторичное увеличение их снова на 30%. В 1927 г. был выработан новый таможенный тариф, который вызвал, однако, много возражений. Наступил уже 1928 г., а нового тарифа все еще нет.

В Австрии правительству в марте 1926 г. было предоставлено право временно изменять тарифные ставки, если импорт может нанести значительный ущерб внутреннему производству. Последовало действительно повышение ряда статей тарифа. Правда, во многих случаях оно осталось на бумаге, так как установленные ранее ставки были закреплены торговыми договорами. Но и тут издание новеллы нарушило устойчивость товарообмена.

В Греции в 1926 г. вступил в силу новый таможенный тариф, который почти по всем статьям содержал существенные изменения. Но с тех пор некоторые ставки его временно отменены или сведены до размеров прежнего тарифа. В то же время однако была введена надбавка на 20% ко всем статьям тарифа, а затем она была увеличена до 30%. Получилась крайняя неясность, разобраться во всем этом хаосе весьма нелегко.

И другие страны, Юго-славия, Португалия, Южно-Африканский Союз, Австралия проектируют более или менее значительное повышение ставок. В результате создались сильнейшие колебания в таможенных тарифах, которые совершенно неизвестны были прежде. Товарообмен, вследствие этого, совсем потерял свою прежнюю устойчивость, чуть ли не каждый день ему подносятся новые сюрпризы, перемены столь часты, что своевременное ознакомление с ними почти немыслимо.

Прежний довоенный таможенный тариф России во время войны потерял свое значение. При заключении Брестского мира в 1918 г. Германия пыталась возродить его, заставив нас согласиться на сохранение до-военных тарифных ставок еще в тече-

ние 7 лет, тогда как за собой оставила право изменения тарифа. Между тем уже в 1916 г. в России проектировалось, в связи с ростом цен, повысить тариф на 200%, а год спустя выяснилось, что и этого совершенно недостаточно, ибо пошлины составляли всего $^1/_4$ — $^1/_5$ того процента с цены товаров, который взимался до войны. Так что Брестский мир, если бы он был проведен в жизнь, заставил бы СССР в сущности совершенно беспошлинно пропускать иностранные товары.

К счастью, этого не случилось, Брестский мир не осуществился: у СССР руки были свободны. Тем не менее и после окончания войны с Германией новый тариф не был введен — торговля с другими странами не возобновлялась, а принцип национализации внешнего товарообмена, в силу которого все торговые сношения с иностранными государствами составляли монополию государства, делал его излишним: какой смысл государству взимать пошлины с привозимых им же для себя товаров, раз ему же пришлось бы оплачивать их? Получилось бы перекладывание из одного кармана в другой.

Положение изменилось только в 1921 г., когда частным лицам было разрешено получать посылки с продовольствием и другими предметами из-за границы, а вслед затем кооперативным организациям было дозволено привозить, под контролем Народного комиссариата внешней торговли, товары из других государств, а владельцам арендованных предприятий выписывать оттуда сырье и оборудование. Появилась уже необходимость в тарифе, который первоначально рассматривался лишь как орудие фискальной политики, как участие государства в выгодах, извлекаемых из получения иностранных товаров, и в прибылях, выручаемых от продажи их.

Но затем к этому присоединились и другие соображения, в особенности необходимость воссоздания советской промышленности, находившейся в полном застое. Конечно, эта цель — охрана промышленности — достигалась и непосредственно путем соответствующего регулирования привоза и вывоза (выдачей лиценций — см. ниже гл. VI). Однако, допущением товаров в большем или меньшем количестве определялся лишь размер привоза, только отчасти и цена товаров на внутреннем рынке. Пошлины же оказывали непосредственное влияние на цены, прибавляя к цене производства их дополнительную сумму и тем уравнивая положение нашего более дорогого

товара с иностранным, производимым при более выгодных условиях.

Вся суть заключалась, конечно, в том, какова была эта прибавка и в каких случаях она применялась. При выработке тарифа решено было взимать очень высокие пошлины лишь на предметы роскоши, которые могут их вынести и в то же время явиться источником фискального дохода. В отношении полуфабрикатов и прочих готовых изделий имелось в виду установить охранительные ставки лишь для тех из них, которые действительно производятся в пределах СССР, и лишь в тех случаях, когда есть основание рассчитывать на возрождение и развитие соответствующих отраслей промышленности. При этом ставки не должны были быть чрезмерно высоки, а лишь уравнивать положение производства у нас и за границей, но не более того, чтобы не убить стимула к дальнейшему усовершенствованию и к удешевлению производства. Что же касается предметов оборудования, а также сырья, не вырабатываемого у нас или изготовляемого в недостаточном количестве, то их следует пропускать совсем беспошлинно или с обложением совершенно незначительными, так наз. статистическими пошлинами, ибо машины и материалы составляют основу как сельского хозяйства, так и обрабатывающей промышленности, и в целях восстановления нашего народного хозяйства свободное допущение и удешевление их не менее необходимо, чем охрана готовых изделий от иностранной конкуренции.

В общем таможенное обложение, за исключением предметов роскоши, являлось умеренно-охранительным. На этих принципах был построен отчасти уже тариф 14 февраля 1922 г. Однако, в нем принцип возможно низкого обложения сырья и машин выдержан еще не вполне, ибо стремление к облегчению привоза оборудования в интересах пользующихся им отраслей промышленности нередко сталкивалось с желанием противоположного свойства, исходившим от предприятий, изготовляющих эти машины, двигатели, аппараты и доказывавших способность СССР выделывать их в достаточном количестве, а, следовательно, целесообразность защиты и их от привозных товаров. Вследствие этого, оказались обложенными, напр., различные сельскохозяйственные машины и орудия, производство которых и до войны было нам не по силам и которые тогда платили более низкую пошлину.

Тариф 8 января 1924 г. проводит уже эти принципы гораздо более последовательно. На основании статистических данных мы можем установить, что в 1924-25 г. почти $^2/_3$, а в 1925-26 г. свыше половины всего привоза для нужд сельского хозяйства приходилось на беспошлинно пропускаемые товары. Точно так же за два года действия тарифа 1924 г. $^2/_3$ оборудований и орудий производства в области промышленности привезены были беспошлинно или с сильно пониженной пошлиной. Кроме того, таможенно-тарифный комитет, на основании ходатайств, понижал в целом ряде случаев пошлины на необходимые для сельского хозяйства и промышленности товары или вовсе освобождал от них (сложено было около половины причитавшихся пошлин), так что обложение оказывалось на практике гораздо более низким, чем это было предусмотрено тарифом.

Если первые два тарифа устанавливали значительно более низкое обложение, чем это было в до-военное время, то в дальнейшем, в связи с необходимостью быстрого развития промышленности обнаруживается движение в ином направлении. Уже в 1926 г. отдельными новеллами было произведено частичное повышение ставок, ходатайства же об освобождении от пошлин отклонялись. А вновь пересмотренный тариф 11 февраля 1927 г. (заменивший тариф 1924 г. и последующие изменения) отменил беспошлинный привоз предметов, нужных для сельского хозяйства и в особенности для промышленности, — последняя почти полностью лишалась тех льгот, которыми она пользовалась по тарифу 1924 г. Новый таможенный тариф становится решительно на путь активного покровительства промышленности. На ряду с установлением пошлин вместо беспошлинного привоза он обнаруживает сильное повышение ставок: на товары с покровительственной пошлиной приходится теперь от $^2/_3$ до $^3/_4$ нашего привоза.

В Соединенных штатах протекционизм не только сохранился, но и усилился, по сравнению с до-военным временем. Соединенные штаты выиграли от войны очень много, их хозяйство и во время войны и после войны блестяще развивалось, им удалось завоевать новые рынки, ибо другие страны, занятые войной и изготовлением необходимых для обороны изделий, вынуждены были в это время сократить свой экспорт. Какую бы мы отрасль сельского хозяйства и промышленности ни взяли, мы увидим, что в 1921 и 1922 гг. доля Соединенных штатов в производстве

значительно больше, чем она была до войны (см. мой Обзор мирового хозяйства до войны и после войны. 1923). Казалось бы, при таких условиях Соединенные штаты имели все основания сохранить тот умеренный тариф, который был введен в 1913 г., и не возвращаться вновь к покинутому как будто накануне войны усиленному протекционизму. Однако мировой кризис 1921 г. не пощадил и заокеанской республики, и так как он сопровождался временным сокращением производства и превышение вывоза над привозом, достигавшее в предшествующие годы огромных размеров, начало уменьшаться (пока в 1923 г. не получился пассивный баланс), то стали раздаваться все громче и громче требования усиления тарифа. Согласно старому американскому обычаю, тариф оказывался виновным в неблагоприятной конъюнктуре. Все это привело к тому, что 21 сентября 1922 г. вошел в силу новый тариф Форднея-Мэк Кэмбера, в принятие которого Европа до последней минуты не хотела верить. Старый Свет исходил из того предположения, что Америка сама заинтересована в том, чтобы сильно задолжавшая ей Европа оплачивала свои долги товарами, как и в том, чтобы и Европа не повышала, а понижала свои тарифы, что облегчало бы американский экспорт. Но получившая в свои руки власть республиканская партия по обыкновению стояла всецело на почве протекционного тарифа и не могла сохранить тариф 1913 г., выработанный демократами. Сначала был проведен в спешном порядке временный тариф 1921 г., а затем приступлено к разработке нового постоянного тарифа. Только то обстоятельство, что последний разрабатывался в течение двух лет и проходил в законодательных учреждениях лишь в середине 1922 г., когда кризис предыдущего года успел в значительной мере снова смениться благоприятной конъюнктурой, несколько смягчило первоначальные постановления проекта и тариф оказался немногим выше, чем тариф Пэйн-Ольдрича 1909 г., хотя во много раз превышал тариф Эндервуда 1913 г.

Новый тариф отличается гораздо большей специализацией по сравнению со своим предшественником — число тарифных ставок увеличено с 386 до 495, причем число беспошлинно пропускаемых товаров с 291 сокращено до 210. Характерную черту нового тарифа составляет восстановление пошлин на шерсть и сахар, отмененных в 1913 г., — из-за них ведь всегда шла борьба между республиканцами и демократами. Возродилась

и пошлина на чугун; в 1909 г. она составляла $2^1/_2$ долл. с тонны, в 1913 г. была упразднена, теперь снова появилась, хотя и в размере всего 75 центов. Очень высокие ставки введены на красильные вещества: подобно Англии и другим странам, и Соединенные штаты получали до войны краски из Германии, собственного же производства почти не имели. Война заставила и их обратить внимание на эту отрасль промышленности и на необходимость теперь охранять ее от опасной конкуренции немецкого привоза.

Однако, едва ли не наиболее характерным для нового тарифа является то обстоятельство, что ставки его — в противоположность прежним тарифам — не установлены окончательно. В виду резких колебаний в конъюнктуре это являлось невозможным. Пришлось предоставить президенту право, на основании заключения специальной тарифной комиссии, изменять эти ставки, повышая или понижая их в пределах 50%, если обнаруживается изменение в условиях конкуренции между Соединенными штатами и другими странами; в частности он может увеличивать их, если разница в издержках производства не компенсируется существующими ставками или если какое-либо государство чрезмерно стесняет привоз американских товаров — налагает на них «unreasonables charges or restrictions». В настоящее время в тарифной комиссии поставлен вопрос о пересмотре ставок на чугун, которые заинтересованные заводчики находят слишком низкими, на сахар, шерсть, алюминиевые изделия, железные товары, химические продукты, ножевый товар.

Таким образом, значительная часть статей может быть снова изменена, повышена, если промышленникам удастся добиться своей цели; впрочем до сих пор промышленники достигли немногого.

Перемена произошла и в торговой политике Англии. В дополнение к существовавшему ранее фискальному тарифу установлен таможенный тариф на некоторые промышленные изделия, облагающий их однообразной ставкой в $33^1/_3$ % с ценности товара. Что обозначает эта мера, — этот вопрос решить в настоящее время еще трудно. В то время как одни в ней усматривают несомненный отказ от фритредерства, от идей, которых Англия придерживалась в течение столетия, другие полагают, что новые пошлины имеют временный характер, будучи результа-

том войны, указывают на то, что они охватывают лишь весьма небольшую группу промышленных изделий, что индустриальные круги Англии вовсе не стоят на почве дальнейшего внедрения протекционизма.

Нельзя, конечно, отрицать того, что эти пошлины похоронили последние остатки «старой» Англии времен Кобдена или Гладстона. Но вся социальная политика Ллойд-Джорджа, и борьба с безработицей, и установление обязательного страхования рабочих, и введение обложения прироста ценности недвижимостей, как и сближение Англии с колониями, в целях образования колониальной империи, уже глубоко противоречили принципам прежней английской политики. А переход ко всеобщей воинской повинности в Англии во время войны, запрещения вывоза в военное время и захват государством транспорта в свои руки, — все это составляло столь крупный переворот во всей политической и хозяйственной структуре Англии, что присоединение к этому мер охраны промышленности мало меняло общую картину, напротив, шло рука об руку со всей вырисовывающейся физиономией новой Англии.

Идея протекционизма, выдвинутая во время войны, не составляла чего-либо нового для Англии. Войне предшествовали два десятилетия борьбы за «тарифную реформу». Однако, слабость сторонников последней всегда состояла в том, что эта идея покоилась на колониально-империалистских планах, на соображениях социальной политики и фискальных, но гораздо менее на выгодности охранительных пошлин для английской индустрии и еще менее на поддержке со стороны представителей последней.

С тех пор, как на первой колониальной конференции 1887 г. появилась мысль об установлении пошлин на привозимые в пределы Британской империи товары и была затем развита Чемберленом в 1896 г. в идею британского таможенного союза с таможенной охраной извне и свободной торговлей внутри империи, она не сходила более с программ междуколониальных конференций. Доминионы (автономные колонии) шли навстречу этому плану, устанавливая особо пониженные (преференциальные тарифы) в пользу британских товаров и намекая на то, что они рассчитывают на ответные действия со стороны Англии, которая должна ввести пошлины на ряд товаров, представляющих интерес для них, произведения же доминионов освобо-

дить от пошлин и тем самым обеспечить им английский рынок.

Как ни гармонировал этот план со стремлением Англии к сближению с доминионами и к образованию единой колониальной империи — «Величайшей» Британии, — он все же не был приемлем именно в силу того, что требовал отказа со стороны Англии от фритредерских принципов. Но и колонии принимали эту программу лишь в известных пределах. Поскольку они вывозят съестные припасы и сырье в метрополию, создание для них преимуществ на английском рынке означало бы для них крупное приобретение: хлеб из Канады, Индии и Австралии, австралийская шерсть, австралийское и новозеландское мясо и другие продукты могли бы много выиграть от устранения иностранной конкуренции, и поэтому колонии не отказывались от надежды на установление в Англии хотя бы и невысоких пошлин на эти товары. Но не надо забывать того, что доминионы в то же время производят и промышленные изделия, и поэтому Великобритания является опасным конкурентом для их индустрии, которую они охраняют высокими пошлинами. Правда, именно для британских товаров ими установлены пониженные ставки, однако, наиболее заинтересованная в охране своей промышленности Австралия совершила это лишь одновременно с общим повышением своего тарифа, и этот по своему существу направленный против метрополии тариф она старалась лишь несколько смягчить льготами для британских товаров.

Но во всяком случае, таможенный союз, который установил бы свободную торговлю в пределах империи и тем самым лишил бы колонии защиты от промышленных изделий метрополии, совершенно не соответствовал их интересам. Что же касается Англии, то ее экспорт в колонии был и так обеспечен, пониженные ставки доставляли ему преимущество перед иностранными товарами и в таможенном союзе он вовсе не нуждался.

Но если введение пошлин на сельскохозяйственные продукты в Англии все же весьма улыбалось доминионам и поэтому Чемберлен со своими планами находил в них безусловных сторонников, то гораздо холоднее относились английские сельские хозяева и промышленники к идее протекционного тарифа. Более крупные земледельцы отлично понимали, что они в лучшем случае могут добиться лишь очень невысоких ставок; из-за них

не стоило вести ту ожесточенную борьбу с потребителем, которая в этом случае предстояла. Скотоводы же и мелкие сельские хозяева вовсе не были заинтересованы в пошлинах, ибо сбываемые ими продукты мало ощущали иностранную конкуренцию, напротив, протекционизм лишь грозил им удорожанием кормовых средств и покупаемого ими хлеба. Поэтому-то даже сама тарифная комиссия Чемберлена в 1905 — 06 гг. в своем отчете вынуждена была признать пошлины на хлеб «непрактичными и нежелательными» и предлагала лишь небольшую ставку в интересах поощрения привоза из колоний.

Но не больше удовольствия доставили Чемберлену и промышленники. В том же отчете по поводу металлургической индустрии говорится, что «относительно ставок, которые желательно ввести, и их системы большинство фирм, ответивших комиссии, не имеет окончательного мнения». Отрицательно отнеслись к его предложениям и такие крупные отрасли британской индустрии, как текстильная и судостроительная, последняя, будучи заинтересована в привозимых из-за границы дешевых материалах для постройки кораблей. И только немногие второстепенные производства, как шелковое и ковровое, стекольное и бумажное, — из последних двух, впрочем, лишь некоторые виды — отчет мог выставить в защиту своего тезиса, что иностранная конкуренция погубила Англию.

Наконец, рабочим протекционисты старались доказать, что иностранная конкуренция создает безработицу и что для предстоящей социальной реформы — страхования безработных и престарелых — нужно расширение податного базиса, почему тарифная реформа есть наилучшая и наиболее крупная социальная реформа. Но им нелегко было убедить рабочих в том, что удорожание съестных припасов означает социальную реформу, как и доказать, что будущность Британской империи требует от них такой жертвы в пользу колоний. По вопросу же о безработице фритредерам нетрудно было объяснить рабочим, что пошлины на привозные полуфабрикаты не могут не ослабить положения английской индустрии на мировом рынке.

Но то, чего не могла добиться многолетняя усиленная пропаганда, с легкостью совершила четырехлетняя война. Вопрос о том, в каком положении в смысле снабжения привозными съестными припасами окажется Англия в случае войны, не мог не интересовать англичан и до войны, хотя он и не вызвал той

обширной литературы, какую находим об этой проблеме в Германии, усердно готовившейся к войне. Запасов собственной пшеницы Англии хватало в лучшем случае на 4 месяца в году, нередко всего на два, мясо, масло, яйца, кормовые средства также доставлялись из-за границы — сокращение подвоза могло вызвать не только рост цен, но и недостаток в припасах. Но Англия этого не боялась, она была уверена в своем «иммунитете»; слишком много стран являлись ее поставщиками, опасаться одновременного прекращения подвоза со всех сторон не было оснований, в особенности имея в виду силу и могущество британского флота, с которым не мог даже отдаленно сравниться флот каких-либо других стран.

Действительность не оправдала этих ожиданий. Несмотря на свой флот, Англия все же, в особенности со времени германской подводной войны, чувствовала последствия «экономической войны»; в съестных припасах и сырье ощущался значительный недостаток, самая мысль о котором не могла притти в голову в мирное время. В важнейшей области привоза, в снабжении Англии пшеницей, один за другим выбывали из строя ее поставщики, сначала Россия и придунайские страны, вследствие закрытия Дарданелл, затем Австралия, Индия и Аргентина, ибо недостаток в тоннаже заставил отказаться от продолжительных плаваний, ограничиваясь лишь ближайшими рынками, так что Англия очутилась в полной зависимости от урожая в Соединенных штатах. Товарные цены дошли до уровня, с которым не могли сравниться даже цены эпохи Крымской войны; равные им явления можно было найти лишь во время наполеоновских войн и континентальной блокады. Фрахты повысились не в 2 — 3 раза, как ожидали в крайнем случае, а в 10 — 20 и более раз. Пришлось принять обширные меры в целях ограничения потребления различных продуктов, проводить экономию во всем, установить контроль над различными видами сырья — хлопком, джутом, шерстью, металлами, лесом, перевести в руки правительства торговый флот, наконец, крайне сократить, в виду недостатка в тоннаже, английский экспорт.

Однако на ряду со всем этим, с затруднениями в подвозе таких основных продуктов, как хлеб, керосин или руда, недостаток в которых грозил катастрофой, обнаружились и явления иного рода. Выяснилась зависимость Англии от других стран и в отношении различных товаров, которая могла оказаться опас-

ной для нее во время войны, в особенности если эти товары получались из одной какой-либо определенной страны. Это было, правда, сырье и, в особенности, полуфабрикаты второстепенной важности, которые по своему значению не могли сравниться с приведенными выше продуктами, но которые необходимы были для изготовления нужных для обороны предметов. Речь идет о тех отраслях промышленности, которые в Англии именуются «Key-Industry» или «Pivotal—Industry». Под «Key» англичане понимают фундамент (key stone), но также ключ от дверей и в этом последнем смысле употребляется это слово в данном случае; pivot обозначает крюк, дверную петлю, ось, вокруг которой вращается машинное колесо. «Есть такие фабрикаты, — читаем в отчете комиссии Бальфура 1917 г., — производство которых не представляет собою промышленности особенно крупных размеров, но которые существенны с точки зрения национальной обороны, ибо без них не могут обойтись различные отрасли британской индустрии, и которые до войны — всецело или преимущественно — получались из источников, находящихся в руках врагов Англии, или на территориях, зависимых от последних. «Ключ очень маленькая вещь, но он открывает широкие двери международного товарообмена». Эти производства и относятся к покоящимся на них отраслям промышленности, как ключ к открываемым им дверям. Война, «подобно огненной ракете, с безжалостной резкостью вывела из ночного мрака недостатки промышленного снаряжения Англии», перед удивленными англичанами обнаружилась «позорная и оскорбительная зависимость» страны в отношении ряда товаров, которых она сама не в состоянии производить. Эти «Key-Industries» и необходимо было создать в Англии; такое решение было принято уже во время войны, и одной из мер после-военного периода для насаждения их являются таможенные пошлины.

Список этих товаров весьма разнообразен, но общим для всех их является то, что это не готовые изделия, а полуфабрикаты или части фабрикатов, что изготовление их построено на основании науки и техники, на открытиях в области физики и химии, что они необходимы с точки зрения национальной охраны и что они производятся в других странах, в особенности в Германии и Австрии, в Англии же изготовление их не достаточно развито и нуждается в помощи и поощрении. Сюда вошли поэтому либо части машин, как магнитные зажигатели и фитили

для моторов, либо такие товары, которые подлежат дальнейшей переработке, как оптические стекла и калильная проволока для электрических ламп, либо уже частью обработанные металлы, в роде сплавов цинка, вольфрама, олова, алюминия и других металлов (кроме железа), наконец, полуфабрикаты, как-то: красильные вещества, проявители для фотографии, различные составы, выделываемые из калия. Напротив, к ним не относится сырье всякого рода, как, напр., съестные припасы, лес круглый или обтесанный, даже в виде шахтовых подпорок, хотя и в этом отношении Англия зависит от других стран.

Далее, во всех указанных случаях «наука нужна не только для лабораторий, но и для мастерских», для изготовления этих товаров. В таком положении находятся и некоторые отрасли железной и стальной промышленности, именно те, где при помощи добавления других металлов, хрома, вольфрама, молибдена и т. д. производится особенно твердая или особенно мягкая сталь, тогда как исключается обыкновенное закаливание стали.

Перечисленные товары существенны с точки зрения безопасности Англии, ибо они нужны для таких предметов, которые имеют важное значение во время войны. Роль металлов в этом отношении ясна сама собой. Но сюда же относятся и красильные вещества, и не только потому, что ими окрашивается сукно для армии, но и по той причине, что они обеспечивают положение текстильной индустрии на мировом рынке; между тем последняя нужна для изготовления всевозможных предметов обмундирования. Кроме того, во время войны красочные заводы могут быть использованы для выделки взрывчатых веществ. По той же причине необходима и переработка калия, который является не только удобрением, но и применяется в производстве взрывчатых веществ, медицинских препаратов, красок, спичек, оптических и химических стекол. Что касается последних, то они употребляются во всевозможных отраслях производства, ибо везде и повсюду пользуются различными стеклянными аппаратами — и в сельском хозяйстве, и в самых разнообразных областях индустрии, в них нуждаются и лазареты, так что «действительно нет той сферы национальной жизни, экономической или социальной, которая могла бы обойтись без химических и оптических стеклянных приборов».

60% этих стекол получалось из Германии, в Англии же имелся всего один завод, да и тот выделывал лишь некоторые

сорта и притом далеко не всегда надлежащего качества. В то время, как немецкие прожектора освещали английские суда, не выдавая себя, английские, отыскивая врага, обнаруживали собственное расположение, что являлось одной из причин, лишившей английский флот возможности довести до конца битву при Скагераке. Во время войны недоставало и многих других привозимых прежде из Германии товаров, как, напр., стеклянных цилиндров для шахтовых ламп, специальных сортов железа для выделки якорей, эмалированной медной проволоки, различных приспособлений для изоляторов (напр., твердой резины), поташа для выделки перископов, полевых биноклей, телескопов, медицинских препаратов.

В особенно тяжелом положении очутилось производство красильных веществ. Не более 7% всех потребляемых в Англии красок изготовлялось в стране. Неудивительно, что с начала войны обнаружилась паника среди пользующихся красильными веществами фабрик. Несмотря на все попытки усилить выделку их в стране, к концу войны из 2 000 различных красок, применяемых английской промышленностью в мирное время, в ее распоряжении имелось не более 50 — 60. Дело дошло до того, что Англия, по инициативе которой во всех воюющих странах были запрещены какие бы то ни были сношения с Германией, вынуждена была делать исключение для своей же хлопчатобумажной промышленности и тайно вывозить красящие материалы из Германии, так как иначе пришлось бы закрыть английские фабрики и рассчитать полтора миллиона рабочих.

И другие упомянутые товары до войны привозились преимущественно из Германии. Таков, напр., торий, выделываемый в Германии и необходимый для электрических ламп накаливания, хотя сырье, из которого он изготовляется, — монацит, — добывается в Бразилии и других заокеанских странах. Таков вольфрам, хотя руда и тут добывается в Соединенных штатах, Австралии, Новой Зеландии, Индии, даже в самой Англии. Залежи цинковой руды находим во всевозможных странах, но выплавка производилась главным образом в Соединенных штатах и Германии. Однако первые вырабатывали его почти исключительно для собственной промышленности, так что главной поставщицей являлась Германия, которая, благодаря применению научных методов, сумела высоко поставить выплавку цинка.

Вообще во всех отраслях промышленности по выделке цветных металлов, благодаря высокому развитию химии и физики, применяемой в этой индустрии, богатству опытов, производимых в лабораториях, обилию научно-подготовленных работников, Германия занимала высокое место, тогда как Англия здесь, как и в других областях, отставала, по сравнению как с ней, так и с Соединенными штатами. Англичане во время войны и после вполне поняли эту отсталость своей промышленности, «столь тяжелую и обидную», сообразили, что сила Германии заключалась в значительной мере в этом соединении науки и техники, в многочисленности изобретений и открытий, которые там высоко ценились, тогда как среди английских заводчиков, за редкими исключениями, понимание их значения совершенно отсутствовало.

Поэтому-то комиссия Бальфура отнюдь не ограничилась предложением привозных пошлин на указанные товары, а наряду с этим рекомендовала и ряд других мер для подъема английской промышленности. Еще во время войны, а тем более после окончания ее, были учреждены специальные школы, напр., по выделке оптических стекол, исследовательские институты физические и химические, были созданы новые кафедры при университетах, возник даже по инициативе правительства и на его средства (на 5 лет было ассигновано 1 млн фунт.) имперский трест для поощрения научных и технических работ, который включил в себя около 30 лабораторий, институтов, научных обществ. В связи с этим находится и реорганизация народного образования; к рабочему предъявляются теперь гораздо большие требования, чем раньше. «До войны, — заявляли рабочие,— нам достаточно было работать с точностью до $^1/_{64}$, теперь точность доведена до 1/1 000».

Еще во время войны Англия установила привозные пошлины на некоторые промышленные изделия: на часы, музыкальные инструменты, автомобили и велосипеды, кинематографические ленты. Однако эти пошлины касались, главным образом, предметов роскоши и имели преимущественно фискальный характер. Позже на основании закона 1921 г. об охране индустрии (Safeguarding of Industries Act, ч. I), установлено было обложение в размере $33^1/_3$% с цены товаров, относящихся к упомянутым «Key-Industries». В список их, периодически пополняемый, входят химические продукты, различные металлы и изделия из

них, как-то: вольфрам, церий, торий, далее инструменты и аппараты и части их, как, напр., калильная проволока для дуговых ламп, термометры, гальванометры, микроскопы, магниты, воздушные насосы, оптические стекла, измерительные приборы, посуда для лабораторных опытов. Список обложенных товаров весьма длинный, но ограничивается главным образом детальным перечислением всевозможных видов и сортов указанных инструментов, металлов (кроме железа) и изделий из них и т. п.

Если и можно говорить в настоящее время о протекционизме в Англии, то это, во всяком случае, своеобразный протекционизм, весьма далекий от той покровительственной системы, которая практиковалась и практикуется в настоящее время на континенте Европы и в Америке. Вместо огульного обложения всевозможных товаров, здесь тщательно выбраны только немногие определенные группы. Все то, что в других странах в первую голову облагается высокими охранительными ставками, в Англии совершенно не включено в таможенный тариф. «Есть обширные отрасли производства, — читаем в отчете комитета по тарифной реформе после войны 1918 г., — примером которых может служить хлопчатобумажная индустрия, но которые никаких требований в смысле охраны не предъявляют». Ни о какой из крупных отраслей промышленности — машиностроительной и кораблестроительной, железоделательной, электротехнической, каменноугольной, текстильной — в тарифе нет речи. Мало того, и среди изделий прочих производств тщательно отбирались такие, которые подходят под понятие Key-Industries. Естественно, что всякому предприятию хотелось попасть в эту рубрику и воспользоваться не только таможенной охраной, но и покровительством всякого иного рода. Такого поощрения тщетно добивались и золотые прииски, и производство никкеля и цинка и другие отрасли промышленности, но, после тщательного рассмотрения их положения специальными комиссиями, все они получили отказ.

Но еще характернее то обстоятельство, что, как мы видели, таможенная охрана в Англии является лишь одной из мер покровительства различным областям промышленности, но вовсе не единственной, как в других странах, не тем исцеляющим от всех бед элексиром, от которого обычно протекционисты ждут спасения. Отчет комиссии подчеркивает, что в борьбе за рынки

после войны на первом плане будут стоять проблемы организации промышленности, снабжения ее кредитом, рационального управления предприятиями, наконец, вопросы экспорта, последний же в значительной мере определяется дешевизной товаров. В целях обеспечения Англии соответствующими товарами, правительство принимает для создания различных отраслей производства и иные меры. Для того чтобы английский флот не зависел в отношении нефти от Америки и Румынии, поощряется добыча ее на острове Тринидаде и в Новой Зеландии; привоз леса из Скандинавских стран оно пытается вытеснить поощрением доставки последнего из колоний; калий, который до сих пор добывался в одной лишь Германии (теперь, с переходом Эльзаса и Лотарингии к Франции, залежи его перешли к последней), стараются заменить суррогатами его. Английское правительство заключило контракт с австралийским относительно закупки австралийского цинка во время войны и в течение десятилетия после войны. Подобным же образом оно закупило запасы вольфрама в Австралии и Новой Зеландии. Сюда же относится и понижение вывозных пошлин при экспорте пальмовых зерен из колоний в Западной Африке и кож из Индии, если эти товары предназначены для метрополии.

Таким образом, цель, которую себе ставят протекционисты, достигается лишь частично, меры таможенного характера имеют лишь второстепенное значение.

Однако рабочая партия и профессиональные союзы голосовали против акта 1921 г., находя охрану промышленности нежелательной даже в таком ее виде. Вообще фритредеры указывали на то, что свободную торговлю «следует рассматривать не как вечный на каменных скрижалях изображенный закон, но как мудрый институт, который выдержал испытание как в мире, так и в войне, который обеспечил Англии свободу в мирное время и предохранил ее от погибели в период войны». Они не возражали против оказания содействия отдельным отраслям промышленности, входящим в состав Key-Industries, в зависимости от их важности и на таких условиях, чтобы выгода от этого получилась в пользу страны. Но о таможенной охране их они и слышать не хотели. Срок упомянутого акта 1921 г., охранявшего пошлинами Key-Industries, истекал 30 сентября 1926 г., но мог быть снова продлен. Последнее и было сделано (на 10 лет), причем на некоторые товары, напр., на оптические стекла,

пошлины повышены до 50%, как и сохранены введенные во время войны на автомобили, музыкальные инструменты, часы, кинематографические ленты. Однако акт 1921 г. содержал еще вторую часть, согласно которой взимались пошлины с товаров, привозимых из стран с низкой валютой, так как они могли быть опасными конкурентами для английской промышленности (валютный dumping, см. ниже, гл. IX). В этом случае пошлины также равнялись $33^1/_3$% ценности товара, но они могли устанавливаться только после внимательного рассмотрения вопроса о введении пошлины на тот или другой товар министерством торговли (и применялись только к определенным странам). Было подано свыше 100 ходатайств о взимании этого рода пошлин на различные товары, но всего шесть из них было удовлетворено.

Эта вторая часть акта 1921 г. действовала только до осени 1924 г., так что установленные согласно ей пошлины теперь не существуют более, да в них и нет особой надобности, так как главная страна, против которой они были направлены, Германия, имеет с этого времени твердую валюту. С другой стороны, как мы увидим далее, некоторые из этих же ставок восстановлены согласно новому закону 1925 г. Последний предусматривает введение новых пошлин, однако устанавливает для этого весьма сложную процедуру, которая должна значительно затруднить появление их. Пошлины могут быть вообще допущены лишь в определенных случаях, но применяются уже в отношении всех государств в равной мере и действуют лишь в течение определенного времени. На съестные припасы они не могут распространяться. Охрана может быть дана только в том случае, если данная отрасль промышленности достаточно значительна, в силу ли количества занятых в ней рабочих или вследствие характера ее, если иностранная конкуренция особенно сильна и грозит сокращением этой отрасли производства и если притом доказана наличность недобросовестной конкуренции. Представители ее могут обратиться к министерству торговли с соответствующим ходатайством, которое может найти его незаслуживающим внимания и попросту отклонить; тогда этим дело и кончается. В течение года со времени издания этого закона было так поступлено с ходатайствами, исходившими от 15 отраслей промышленности. Если же министерство торговли усматривает наличность упомянутых условий, то оно может передать хода-

тайство особому комитету, отчет которого печатается во всеобщее сведение. Если отчет приходит к отрицательному выводу или голоса разделились, то опять-таки ходатайство признается отвергнутым. Только в том случае, если комитет единогласно высказался в пользу введения пошлины и если министерство финансов и министерство торговли с этим соглашаются, вносится соответствующий законопроект в парламент.

В силу этого закона, установлены пошлины на кружева и вышивки, хмель, искусственный шелк, ножовый товар, кожаные и меховые перчатки, перчатки из материи и лампочки накаливания, к ним присоединены были в 1926 г. пошлины на оберточную бумагу, а в 1927 г. на столовую фарфоровую посуду. На перчатки из материи и на лампочки накаливания существовали уже прежде пошлины на основании 2-й части акта 1921 г., срок которого, как мы видели, истек. Теперь сочли нужным восстановить их, в виду вновь усилившейся иностранной (немецкой) конкуренции. В обоих этих случаях, как и в отношении вышивок, дело идет о новых отраслях промышленности, которые хотят создать в Англии, тогда как ножовый товар, кожаные перчатки и кружева являются изделиями издавна существующих отраслей английской индустрии. Основанием для введения или восстановления упомянутых пошлин является усиление привоза этих товаров частью из Швейцарии и Франции (кружева и вышивки), или из Италии (кожаные и меховые перчатки), частью из скандинавских государств (оберточная бумага), наконец, из Германии (ножовый товар, лампочки накаливания), вследствие чего производство в Англии сокращается и число рабочих, занятых в нем, падает. Объясняли это недобросовестной конкуренцией, именно тем, что в импортирующих странах заработная плата в этих отраслях промышленности ниже, чем в Англии, а рабочий день более продолжителен. Пошлины установлены в размере $33^1/_3\%$ сроком на пять лет.

Министерством торговли было предложено на рассмотрение специальных комитетов еще несколько предложений относительно пошлин—на щетки, на суперфосфат, на вязаные и шерстяные изделия, на алюминиевую посуду (последняя была обложена прежде по закону 1921 г.), но все эти ходатайства были отклонены. Наибольшее значение имело предложение ввести пошлины на железо и сталь, так как они оказали бы влияние на всю индустрию и привели бы в результате к протекционизму.

Поэтому рассмотрение вопроса было поручено не министерству торговли, как это обычно имеет место, а особому органу, причем все держалось в тайне — участники обследования, обсуждение предложения, вывод, к которому пришла эта комиссия. Правительство лишь опубликовало сообщение, что, хотя обнаружилось серьезное положение металлургической промышленности, вследствие существования в конкурирующих странах более низкой заработной платы, более длинного рабочего дня и расстроенной валюты, но оно все же не считает возможным произвести анкету, так как речь идет об основной отрасли индустрии и оно не может нарушить своего обещания не вводить протекционизма. Поэтому, отказывая в ходатайстве представителям этой отрасли промышленности, оно все же примет меры для оказания ей помощи иным путем.

Как мы видим, протекционизма Англия попрежнему боится, расстояние между ней и континентом Европы и теперь очень велико.

Это обнаруживается и в отношениях Англии к доминионам.

Доминионы (самостоятельные колонии) во время и после войны стали усердно развивать свою индустрию и горное дело, добычу каменного угля и руды, текстильную и металлургическую промышленность, мукомольное дело, выработку молочных продуктов. В Южно-африканском союзе сделало большие успехи также производство кожевенных и химических товаров, в Австралии машиностроительная и сахарная, в Канаде древообрабатывающая и резиновая промышленность. В Южно-африканском союзе число предприятий обрабатывающей промышленности возросло с 3 900 в 1915/16 г. до 7 тыс. в 1923/24 г., а количество рабочих со 100 до 180 тыс., в Австралии численность рабочих увеличилась с 1911 по 1922/23 г. с 312 до 412 тыс., в Канаде помещенный в промышленных предприятиях капитал составлял в 1911 г. 1,2 миллиарда долларов, а в 1922 г. 3,1 миллиарда, тогда как число рабочих упало за это время с 515 до 463 тыс.

В виду такой индустриализации доминионов, спрос их на британские изделия сократился, и британская конкуренция является для них нежелательной. Они стараются освободиться от привоза иностранных товаров посредством повышения таможенных пошлин. В период 1919—1925 гг. доминионы ввели новые тарифы, обозначающие усиление протекционизма, только

Канада сохранила свой тариф 1907 г., но и она реформировала его в том же направлении.

Вследствие этого, получилось значительное повышение пошлин и на английские товары, несмотря на то, что преференциальные ставки для Англии попрежнему сохранились и даже разница между ними и установленными для других стран тарифами увеличилась. Это видно из следующих данных:

	Среднее обложение британских товаров в проц. с цены		Размер понижений в пользу Англии	
	1914 г.	1924 г.	1914 г.	1924 г.
Австралия	6¼ (10)	9¾ (15)	3½	11¾
Канада	15¼	13¼	5¾ (6)	5 (8¼)
Южно-африк. союз . . .	7½	9	2¾	2¾
Новая Зеландия	8¼	8½	3½	12

Преимущества Англии на рынках доминионов таким образом возросли. Доминионы не без основания рассчитывали на то, что после войны и Англия им ответит тем же, согласится принести жертвы в целях укрепления «империи», установит с своей стороны в их пользу преференциальные тарифы. Они не ошиблись, «имперская дипломатия» заставила и Англию после войны стать на путь «imperial preference», понизить пошлины в пользу доминионов. Прежние фискальные пошлины, за немногими лишь исключениями, объясняющимися лишь отсутствием заинтересованности доминионов в некоторых из них (на пиво, игральные карты, спички, минеральные воды), уменьшены для них в размере от $^1/_6$ до $^2/_3$, вновь установленные после войны — в размере от $^1/_6$ до $^1/_3$, пошлины же на Kay-industries к изделиям из доминионов вовсе не применяются, так как эти пошлины должны освободить империю от зависимости от иностранных государств, следовательно, содействовать распространению соответствующих производств и в доминионах. С 1925 г. доминионы не платят пошлин и на сушеные и на консервированные фрукты.

Преференциальные пошлины на промышленные изделия имеют, однако, для доминионов мало значения, так как импорт последних из доминионов в Англию пока крайне незначителен. Исключением является впрочем привоз автомобилей и оптических инструментов из Канады. 37 % (по ценности) при-

везенных в Англию автомобилей составляют (1925/26 г.) импортированные из доминионов, почти исключительно из Канады; в 1921 г., т. е. до введения пошлин на фотографические аппараты (с освобождением от них доминионов), привезено было в Англию из Соединенных штатов 300 тыс. аппаратов, из Канады же всего 2,1 тыс. Напротив, начиная со следующего года соотношение между импортом из этих стран коренным образом изменилось — в 1925 г. Соединенные штаты ввезли всего 65 тыс., Канада же 388 тыс. Характерно, однако, что и в данном случае преференциальным тарифом, установленным в пользу доминионов, воспользовалась не столько Канада, сколько американский капитал, который, под влиянием созданного для Канады преимущественного положения, стал в большом количестве устраивать в Канаде соответствующие предприятия, причем в области автомобильной промышленности заводы ограничиваются сборкой привезенных туда из Соединенных штатов частей.

Более важны для доминионов преференциальные пошлины на табак, вино и сахар и (в особенности для Австралии и Новой Зеландии) изъятие от пошлин сухих фруктов и фруктовых консервов. Но несравненно большее значение имели бы для них преференциальные пошлины на основные сельскохозяйственные продукты — на хлеб, мясо, шерсть, молочные продукты, так как эти товары являются главными предметами их экспорта, они-то и были до войны гвоздем всей таможенной политики Чемберлена. Но и после войны осуществить их не удалось, так как это обозначало бы введение аграрного протекционизма, «удорожание завтрака рабочего». Нужно было бы сначала установить на привоз их отсутствующие ныне пошлины для иностранных государств, а вслед затем освободить от этих пошлин доминионы и таким образом предоставить последним английский рынок. Но насколько Англия далека от этого, можно усмотреть из того, что даже проект 1923 г. об установлении пошлин на яблоки, мед, рыбные и некоторые фруктовые консервы и на фруктовый сок не прошел в парламенте. Здесь речь шла именно о введении новых пошлин в интересах доминионов, так как их товары были бы изъяты из этих пошлин. Но хотя дело касалось предметов весьма второстепенного значения, Англия все же не согласилась на это. К пошлинам она прибегает лишь тогда, когда это необходимо

для защиты собственного производства, и тогда делает скидки в пользу доминионов; но она не признает таких пошли, которые Англии не нужны, а должны лишь обеспечить английский рынок доминионам. В результате преференциальные пошлины дали последним немного.

Во время войны выдвигался принцип сближения с колониями различными средствами, но не дифференциальными тарифами: путем улучшения телеграфных сообщений, сооружения портов, открытия им кредита, поощрения научных изысканий в колониях, регулирования эмиграции и т. д. Некоторые уступки и в ставках тарифа, как мы видим, сделаны для них, но это совсем не те, о которых они мечтали прежде и которые проектировались Чемберленом. Лорд Сесиль по этому поводу говорил в Палате общин в 1919 г. следующее. Если бы он женился, он, согласно обычаю, поднес бы своей невесте кольцо. Кольцо это стоило бы денег, но он рассчитывал бы на то, что его невеста будет оценивать его не по истраченной на покупку кольца сумме, а как выражение его, Сесиля, чувств. Точно так же преимущества, предлагаемые им в бюджете в пользу колоний, не велики, но он надеется, что они будут рассматриваться колониями как благодарность Англии за оказанные ей во время войны услуги.

Если английский потребитель не намерен приносить себя в жертву ради империи, то, с другой стороны, правительство готово всячески содействовать распространению в Англии произведений доминионов, поскольку от этого не страдает потребитель. На имперской конференции 1926 г. решено было пропагандировать покупку товаров, произведенных в пределах Британской империи, выдвигая всячески их преимущества. Королевской академии искусств поручено составление проектов художественных плакатов; печать, выставки (напр., фруктов и колониальных товаров), даже кинематографы должны быть использованы для этой цели. Ассигнована субсидия в 1 млн ф. ст. в год, она должна заменить пошлины на некоторые сельскохозяйственные продукты, от введения которых отказалась Англия. Закон 1926 г. о товарных знаках предусматривает обязательность обозначения на этикетках различных товаров отметки «иностранный» или «в пределах империи произведен» (или указания страны происхождения). Это также должно способствовать расширению сбыта сельскохозяйственных продуктов

доминионов в Англии.[1] Последние и сами установили строгий надзор за экспортом своих сельскохозяйственных продуктов, заставляя производителей экспортировать исключительно товары высокого качества в хорошей и приятной для глаз потребителя упаковке и ассигнуя значительные средства на улучшение методов хранения и консервирования мяса и фруктов во время перевозки их морем. Часть упомянутой английской субсидии предназначена на усовершенствование холодильного дела (при транспорте) и на изыскание новых способов производства на фруктовых плантациях, в области молочного хозяйства и т. д. Кое-что в этом отношении уже достигнуто (в 1924 г.): 60 % всего потребляемого в Англии сыра было произведено в пределах империи, оттуда же (из Новой Зеландии) получено 55 % всей импортированнной баранины. Напротив, участие империи в привозе других сортов мяса (говядина, телятина, сало) ограничивается 13—14 % (1924 г.), все остальное доставляется из иностранных государств. Это объясняется меньшим расстоянием, которое играет важную роль, несмотря на успехи в области техники транспорта и хранения товаров. Английский потребитель едва ли откажется, в интересах имперской политики, от более вкусного, свежего аргентинского мяса в пользу австралийского мороженого мяса или согласится заменить датское мало-копченое сало канадским, требующим, вследствие большой продолжительности транспорта, усиленного копчения; испанские апельсины, более дешевые, благодаря меньшему расстоянию, он также предпочитает получаемым из доминионов. Не следует упускать из виду того обстоятельства, что здесь заинтересован не только английский но и американский капитал, напр., в мясной промышленности, которая (в отношении говядины) почти целиком захватила английский рынок в свои руки. В целях сохранения столь выгодного английского рынка, этот капитал, конечно, будет и в дальнейшем вести усиленную борьбу с доминионами даже в тех областях, которые получают субсидии. Последние придется все более увеличивать.

---

[1] Какое значение придается указанию происхождения товара, видно из того, что металлургическая промышленность, которой было отказано в введении пошлин, просила об установлении такой пометки на иностранных изделиях, как замене пошлин. С этой точки зрения рассматривают роль товарного знака и английские сельские хозяева, требующие применения его к импортируемым яйцам.

Приложение к гл. II.

(Составлено С. С. Варшавером.)

I

БРЕМЯ ТАМОЖЕННОГО ОБЛОЖЕНИЯ В СССР

Таблица 1

СРЕДНЯЯ АДВАЛОРНОСТЬ[1]

По европейской границе.

Годы	Адвалорность фактическая[2]		Адвалорность тарифная	
	всего импорта	обложенного импорта	всего импорта	обложенного импорта
1908—12	31,3	33,0	31,3	33,0
1924—25	13,8	20,7	26,7	40,0
1925—26	19,9	28,1	32,8	46,4

Таблица 2

АДВАЛОРНОСТЬ ВСЕГО ИМПОРТА ПО ТРЕМ ОСНОВНЫМ ГРУППАМ ТОВАРОВ

По европейской границе.

Наименование групп	Адвалорность фактическая			Адвалорность тарифная		
	1925—1926 г.	1924—1925 г.	1908—1912 г.	1925—1926 г.	1924—1925 г.	1908—1912 г.
I. Жизненные припасы	67,5	12,2	71,9	80,2	40,3	71,9
II. Сырье и полуфабрикаты	12,8	10,6	23,6	15,7	12,4	23,6
III. Изделия	22,9	22,7	26,3	49,7	40,5	26,3
В среднем	19,9	13,8	31,3	32,8	26,7	31,3

---

[1] Под адвалорностью понимается процент обложения.

[2] Разница между адвалорностью фактической, т. е. в действительности уплаченными пошлинами, и адвалорностью тарифной получается вследствие того, что во многих случаях товары, подлежавшие оплате пошлиной, были освобождены от нее или пошлина была для них понижена.

Таблица 3

АДВАЛОРНОСТЬ ОБЛОЖЕННОГО ИМПОРТА ПО ТРЕМ ОСНОВНЫМ ТОВАРНЫМ ГРУППАМ

По европейской границе.

Наименование групп	1925 — 26		1924 — 25		В среднем за 1908 — 12 гг.
	фактич. %	по тарифу %	фактич. %	по тарифу %	
Гр. I. Жизненные припасы	69,3	82,1	14,1	50,3	78,1
Гр. II. Сырье и полуфабрикаты	21,5	26,5	20,7	24,9	24,3
Гр. III. Изделия	27,6	59,8	27,5	49,4	28,0
Всего...	28,1	46,4	20,7	40,1	33,0

АДВАЛОРНОСТЬ ИМПОРТА В СВЯЗИ С ХАРАКТЕРОМ ОБЛОЖЕНИЯ

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ВСЕГО ИМПОРТА ПО ГРУППАМ В ЗАВИСИМОСТИ ОТ АДВАЛОРНОСТИ В ПРОЦЕНТАХ.

1925 — 1926 г.

Таблица 4 — *А. Обложение по тарифу*

Таблица 5 — *Б. Обложение фактическое*

Адвалорность	Доля во всем импорте	Адвалорность	Доля во всем импорте
О (беспошлинно) [1]	29 %	О (беспошлинно)	29 % [2]
До 2	9 »	До 2	10 »
От 2 до 50	40 »	От 2 до 50	49 »
От 50 до 100	15 »	От 50 до 100	11 »
Выше 100	7 »	Выше 100	1 »
Средняя адвалорность всего импорта. 32,8	100 %	Средняя адвалорность всего импорта. 19,9	100 %

[1] Т. наз. «статистические пошлины».

[2] Доля беспошлинного импорта во всем импорте совпадает в таблицах А и Б. Для обложения фактического эта цифра является до известной степени приблизительной. Несомненно, доля фактически беспошлин-

Таблица 6

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ТАМОЖЕННОГО ОБЛОЖЕНИЯ ПО ГРУППАМ ИМПОРТА

Группы импорта, распределенного по признаку назначения товара	1925—1926 год			1924—1925 год		
	Распред. тамож. дохода	Адвалорность	Значение импорта	Распред. тамож. дохода	Адвалорность	Значение импорта
I. Материалы и изделия для промышл. потребления и технических целей:						
а) оборудование и орудия производства	12,2	20,4	12,0	9,8	18,0	7,6
б) сырье и полуфабрикаты	49,8	17,5	56,6	55,6	15,0	51,6
II. Материалы и изделия сел.-хоз. назнач.	2,2	5,2	8,6	1,8	4,1	6,3
III. Материалы и изделия для обслуж. средств и пут. сообщ.	1,4	8,1	3,4	1,2	5,0	3,4
IV. Топливо	0,5	19,6	0,5	—	—	0,1
V. Предметы и принадлежн. гигиены, медицины и санитарии	1,8	18,5	1,8	2,9	22,1	1,9
VI. Продукты питания и вкусовые вещества	18,9	70,0	5,3	20,4	12,0	23,7
VII. Предметы личного потребления и домашн. обзавед.	9,4	22,6	8,2	6,0	24,0	3,6
VIII. Предметы роскоши, искусства, старины	0,3	88,2	0,1	0,6	109,1	0,1
IX. Предметы культурных потребностей	1,1	11,5	1,9	—	—	—
X. Прочие товары	2,4	30,6	1,6	1,7	13,3	1,7
Всего. . . .	100,0	19,9	100,0	100,0	13,8	100,0

ного импорта выше показанной, но при наличии исследованного нами материала она не могла быть исчислена более точно. Это объясняется тем, что в произведенном нами исследовании сложение пошлин исчислено по отдельным товарам для всей импортированной за год массы. Между тем, на практике, сложение производилось у нас для отдельных партий товаров, причем одна партия какого-либо товара могла следовать совершенно беспошлинно, а следующая могла быть уже обложена. Выделить количество товара, пропущенного беспошлинно, из числа товаров, обложенных с применением частичного сложения или даже полностью, согласно тарифу, представляется затруднительным.

Таблица 7

АДВАЛОРНОСТЬ ИМПОРТА 1925/26 г. ПО ТАРИФУ 1924 г. И ИЗМЕНЕНИЯ СОГЛАСНО ПОСТАНОВЛЕНИЯМ 1926 г.

Статья тамож. тарифа	Наименование товара	Старый тариф (1924 г.)	Новый тариф (1926 г.)
18,1	Кофе сырое в зернах	25	53
19,1	Какао в зернах и шелухе, сырое	26	166
57,1	Обувь всякая, кроме особо поименованной в готовом и подготовленном виде	78	404
57,2	Обувь в 500 *г* и менее в паре, шелков., полушелков. и мишурная	47	244
57,3	Перчатки кожаные всякие	204	988
57,4	Мелкие сумочные изделия, дамские сумки, портмоне, кошельки	62	107
57,5	Чемоданы, сундуки, охотн. изделия из кожи, джутов. и пеньков. тканей	43	147
58,5б	Кора пробкового дерева и отбросы	беспошл.	65
60,1	Кора пробкового дерева в пластинах и кубиках	56	95
69,3	Азбест в листах, без соединения с прочими материалами	13	16
69,3	Клингерит	беспошл.	89
82	Гарпиус или канифоль	12	33
86	Скипидар или скипидарное масло	19	32
87,2	Ладан всякий, манна, ассафетида	32	—
87,4	Бальзамы толуанские и перуанские; мирра, стиракс, благовонные смолы для парфюмерии	13	41
87,5	Камфора всякая	41	53
88,1	Каучук, гуттаперча, баллата, резиновые отбросы	1	8
112,1в	Метиловый спирт	—	—
112,1д	Ацетон	65	80
119,1	Белила, румяна, составы для крашения волос без спирта, всякие косметические товары	105	997
119,2	Всякие парфюмерные и косметические изделия, содержащие спирт	108	1 340
119,4	Эфирные и благовонные масла искусственные без спирта	17	107
158,2	Бритвы	45	87
158,2	Лезвия для бритв	—	170
169,1	Счетные машинки	3	118

Статья тамож. тарифа	Наименование товара	Старый тариф (1924 г.)	Новый тариф (1926 г.)
172,8	Всякие особо не поименованные музыкальные инструменты	8	100
172,8	Смычки, струны, метрономы и камертоны .	16	225
172,8	Валы, кружки и нотные листки для автоматической игры на муз. инструментах . .	17	237
173,2	Мотоциклы [1]	11	35 и 50
173,3	Автомобили легковые (число мест до 8) [1] .	11	35 и 100
173,4	Автомобили грузовые [1]	7	12 и 50
173,4	Автомобили и омнибусы всякие с числом мест свыше 8 [1]	5	12 и 50
173,4	Пожарные автомобили	3	5
205,1б	Вяз. и плет. изделия и басонная работа всякая, кроме поименов.	101	238
209,3б	Платье мужское из шерстяных тканей . . .	107	272
209,4а	Платье детск. и женск., кроме полушелковых и шелковых без отделки	148	362
209,4б	Платье женск. и т. п. с отделкой	148	300
210,1а	Шляпы, шапки и фуражки из тканей шелков. или с примесью шелка	70	217
210,1б	Шляпы и т. п. пуховые, полупуховые, войлочные и из различных тканей и меховые .	47	370
212,1	Пуговицы и запонки перламутровые, хотя бы со вставками из недрагоценных металлов	37	121
212,6	Пуговицы и т. п. костяные и всякие, кроме поименованных	31	250
215,1	Вещи галантерейные и туалетные ценные, в состав коих входит шелк, мишура, позолоченные	80	277
215,2	Вещи галантерейн. и туалетн. простые, куда входят: кость простая, рог, дерево и др.	86	350
215,2	Гребни роговые и простые	100	397
216	Перья писчие	10	51
216	Карандаши	12	50
216	Прочие принадлежности для письма, рисования и т. п.	8	46
216	Зажимы, кнопки и скрепы для бумаги . . .	52	250

[1] По новому тарифу пошлина берется с цены, причем одна ставка становлена для товаров до определенной цены, а другие — выше ее. Кроме того нестандартные машины облагаются в 3 — 4 раза выше стандартных.

II

БРЕМЯ ТАМОЖЕННОГО ОБЛОЖЕНИЯ В СОЕДИНЕННЫХ ШТАТАХ СЕВЕРНОЙ АМЕРИКИ[1]

Таблица 1

Годы	Адвалорность импорта		Годы	Адвалорность импорта	
	всего	обложенного		всего	обложенного
1871—75	32,4	40,6	1911—1915 . .	16,6	38,7
1875—80	29,7	43,7	1916—1920 . .	6,9	22,0
1881—85	29,8	43,1	1921—1925 . .	13,9	35,9
1886—90	30,3	45,8	1921	11,4	29,4
1891—95	22,6	47,3	1922	14,6	38,0
1896—1900 . . .	24,8	46,6	1923	15,1	36,1
1901—1905 . . .	26,8	48,5	1924	14,8	36,5
1906—1910 . . .	23,0	42,8	1925	13,2	37,6

Таблица 2

АДВАЛОРНОСТЬ ОБЛОЖЕННОГО ИМПОРТА

Импорт, распределенный по группам тамож. тарифа	1914 г.	1924 г.	1925 г.
I. Химическ. материалы, масло, краски.	21,7	31,8	29,3
II. Керамическ., фаянс., стеклян. изделия.	40,4	40,6	43,5
III. Металлы, металл. изделия	24,0	36,2	34,3
IV. Дерево и дерев. изделия	13,3	23,0	22,4
V. Сахар, патока и изделия из них	57,1	40,0	62,8
VI. Табак и табачн. изделия	83,1	50,2	50,6
VII. Сел.-хоз. продукты	20,2	25,5	23,3
VIII. Спирт, вино и др. напитки	90,4	40,4	42,3
IX. Хлопчатобумажн. изделия	28,4	30,1	30,6
X. Лен, конопля, джут и изделия из них.	35,2	22,2	17,8
XI. Шерсть и шерст. изделия	43,1	50,0	43,7
XII. Шелк и шелк. товары	45,1	53,0	53,0
XIII. Бумажн. масса, бумага, книги	22,2	25,7	23,6
XIV. Прочие	33,5	40,1	38,3
В среднем	37,6	36,5	37,6

[1] С. С. Варшавер: «Таможенное обложение в СССР и иностранных государствах» Изд. Институтом экономических исследований НКФ на правах рукописи.

Таблица 3

СООТНОШЕНИЕ ЦЕННОСТИ ОБЛОЖЕННЫХ И БЕСПОШЛИННЫХ ТОВАРОВ. ДОЛЯ БЕСПОШЛИННЫХ ТОВАРОВ В КАЖДОЙ ГРУППЕ

Годы	Сырье для переработки	Сырые пищевые продукты и животные	Пищевые продукты обработанные	Полуфабрикаты	Готовые изделия	Разные	Весь импорт
1871—75	51,4	55,2	0,3	8,0	2,7	52,9	19,9
1876—80	68,8	83,6	3,1	14,9	4,6	46,0	32,0
1881—85	71,3	77,0	7,2	16,6	5,8	41,7	30,8
1886—90	65,3	79,6	11,6	17,0	7,0	55,0	33,8
1891—95	78,4	85,2	65,4	22,7	8,1	55,4	52,2
1896—1900	82,0	79,0	16,0	34,9	11,6	49,7	46,7
1901—1905	75,4	78,7	2,7	37,0	8,9	54,1	44,8
1906—1910	75,1	81,4	3,5	42,7	11,6	64,7	46,3
1910—1915	82,7	82,7	11,9	56,4	24,8	67,6	56,8
1915—1920	89,0	85,7	13,4	73,8	44,6	66,5	68,7
1921—1925	81,2	79,0	12,6	67,6	35,2	28,0	61,0
1921	88,1	84,5	14,6	65,4	43,2	58,2	61,1
1922	82,3	75,7	11,1	67,1	37,0	42,0	61,4
1923	78,4	76,9	9,8	65,5	31,3	22,3	58,0
1924	78,9	7,90	11,9	70,6	32,3	11,0	59,2
1925	81,1	79,4	16,7	68,5	33,8	13,3	64,8

Г Л А В А Т Р Е Т Ь Я

ПРОТЕКЦИОНИЗМ И СВОБОДНАЯ ТОРГОВЛЯ.

Помимо литер., указ. в введ. и гл. II, а равно классиков (Адам Смит, Рикардо, Дж. Ст. Милль), см. фритредерское учение: *Bastable.* The Theory of International Trade, with Some of its Applications to Economic Policy. 4 ed. 1903. *Edgeworth.* The Theory of International Values (Economic Journal. IV. 1894). *Shadwell.* A System of Political Economy.' 1877. *Cairnes.* The Character and Logical Method of Political Economy (2 ed. 1875). *Walker.* Political Economy. 1887. *Sidgwick.* Principles of Political Economy (2 ed. 1887). *Goschen.* Theory of the Foreign Echanges (7 ed., 1866). *Fawcett.* Free Trade and Protection (3 ed. 1879). Michel *Chevalier.* Examen du système commercial connu sous le nom du système protecteur (2 éd. 1852). *Cournot* Principes de la théorie des richesses. 1863. *Cherbuliez.* Précis de la science économique. 1862. *Pareto.* Cours d'économie politique. T. II. 1897. *Bastiat.* Harmonies économiques. 1850. *Prince-Smith.* Gesammelte Schriften. B. II. 1878. *Brentano.* Das Freihandelsargument. 1901. *Becker.* Die Entwicklung der englischen Freihandelstheorie. 1922. *Harms.* Zukunft des deutschen Handelspolitik. I. 1925. *Эсслен.* Внешняя торговая политика. 1927.

Взгляды протекционистов: *Carey.* Principles of social science. 1858—59. *List.* Das nationale System der politischen Oekonomie. 1841. *Patten.* The economic basis of protection. 1890. *Bowen.* American Political Economy. *Schüller.* Freihandel und Schutzzoll. 1905. *Martin.* Die Eisenindustrie in ihrem Kampf um den Absatzmarkt. 1904. *Wernicke.* System der nationalen Schutzpolitik nach Aussen. 1896. *Evert.* Fünf Hauptargumente der Freihandelslehre. 1905.

См. также: *Seligmann.* Theoretische Grundlagen zum Problem: Freihandel oder Schutzzoll. 1927. *Wergo.* Freihandel und Schutzzoll als Probleme der Machtentfaltung. 1928. *Гильфердинг.* Финансовый капитал.

Спор относительно протекционизма в Англии: *Ashley.* The Tariff Reform Problem. 3 ed. 1911. *Hobson.* International Trade. 1904. *Chamberlain.* Imperial Union and Tariff Reform. 1904. *Hammond.* Through on Mr. Chamberlains proposed Fiscal Policy. 1903. *Smart.* The return of protection. 1904. *Drage.* The Imperial Organisation of Trade. 1911. *Cunningham.* The case against Free-Trade. 1911. *Good.* The real case for Tariff Reform. 1910. *Chiozza Money.* Through Preference to Protection. 1903. См. также литер. в гл. II.

Н. Н. Шапошников. Протекционизм и свобода торговли. 2 изд. 1925. *А. А. Исаев.* Мировое хозяйство. 1910. *И. И. Янжул.* Свободная торговля и протекционизм. («Между Делом». 1904). *М. Н. Соболев.* Таможенная

политика России во второй пол. XIX ст. 1911. ***И. Х. Озеров.*** Экономическая Россия и ее финансовая политика. 1905. ***Бенземан.*** О таможенном покровительстве промышленности. 1891. ***Новиков.*** Протекционизм. 1890.

Едва ли не с самого рождения экономической науки — общепризнанным отцом ее является Адам Смит — начинается спор между фритредерством и протекционизмом, спор то стихающий, то снова усиливающийся, но никогда не прекращающийся, находя каждый раз новую пищу в практической жизни, в новых тарифах, торговых договорах, проектах таможенных союзов и сближений.

Стоявшие у колыбели экономической науки физиократы, утверждавшие, что отношения между людьми управляются удивительными законами, которые не уступают законам геометрии и очевидность которых ясна для всякого, у кого есть глаза, — физиократы, протестуя против всяких препятствий в обращении товаров (trafic), усматривали все же в профессии торговца расхищение богатств и купцов сравнивали с зеркалами, отражающими предметы в разных видах, обманывая взгляд, ибо кажется, будто они умножают число предметов. Международная торговля для них являлась «необходимым злом» (Mercier de la Rivière), «меньшим из двух зол», раз внутри страны невозможно сбыть товары (quesnay). Панегирик на свободную торговлю и филиппику против протекционизма пишет впервые Адам Смит, утверждая, что «всякий благоразумный отец семейства придерживается правила не производить дома того, что изготовить обойдется ему дороже, нежели купить, а что благоразумно для частной семьи, не может быть бессмысленным для большого государства». [1] Было бы безумием — это ясно всякому — производить вино в Шотландии, раз его можно привозить гораздо дешевле из Франции или Португалии. Но эту глупость совершают каждый раз, когда таможенными тарифами лишают нас возможности извлекать выгоды из естественных преимуществ, которыми обладают другие народы, по сравнению с нами. Софистика заинтересованных купцов и фабрикантов, интересы которых прямо противоположны выгодам населения, затемнила

[1] Смит допускает два отступления — в интересах обороны («национальная оборона выше богатства») и временно в виде репрессии, если этим путем можно заставить другую страну упразднить пошлины или запрещения. Требование же облагать пошлинами привозные товары, если производимые внутри страны подлежат акцизу (компенсация), вытекает из самой идеи фискального тарифа (см. выше стр. 60).

здравый смысл нации. Но Смит рассчитывает, что благоразумие и общая выгода возобладают над близорукостью и частными интересами и постепенно будет построен фискальный тариф, тот самый фискальный тариф, который с этого времени постепенно вводился в Англии и был полностью осуществлен Питтом и Гладстоном, — хотя на такое полное торжество свободной торговли Смит не рассчитывал: надежда на это «столь же абсурдна, как ожидать наступления царства Океании или Утопии».

К этому еще прибавил Рикардо, что «при наличности свободной торговли страна естественно затрачивает свой капитал и труд на такие отрасли промышленности, которые доставляют ей наибольшие выгоды», — теория относительных преимуществ. Если, допустим, Португалия обладает преимуществом над Англией в области производства как вина, так и сукна, но в первой отрасли это преимущество больше, то для нее выгода будет заключаться в том, чтобы сосредоточить свой капитал на выделке одного лишь вина, покупая сукно в Англии, ибо за свое вино она получит больше материи из Англии, нежели она изготовила бы сама, перенеся часть капитала из обработки виноградников в суконную промышленность.

Уже Рикардо подчеркивал, что система свободной торговли соединяет выгоды каждого с выгодами всей нации, стимулирует промышленность, увеличивает общее количество продукта, распространяет всеобщее благосостояние, связывает цивилизованные нации в одну всемирную общину (гл. VII).

Преемники Смита и Рикардо к этим основным мыслям фритредерского учения прибавили немного, лишь привели его в стройную систему, создали «теорию международного обмена», т. е. свободной торговли (Mill, Bastable, Edgeworth, Shadwell, Sidgwick, Cherbuliez, Pantaleoni). Некоторые экономисты, впрочем, ведя ожесточенную борьбу с протекционизмом в таможенных тарифах, в пылу полемики дошли до аргументов столь крайнего свойства, как утверждение, что протекционизм нарушает естественные права жителей и таможня, взимающая пошлину с металлов, привозимых из Бельгии во Францию, нисколько ни отличается от вора, который похитил бы часть этого груза во время перевозки его (Bastiat. IV. p. 178), — контрабандист, таким образом, оказывался защитником прав гражданина от насилий со стороны государства. «Я не понимаю, о каком высасываньи соков в области международной торговли вы гово-

рите? — спрашивает «космополит» «националиста». — Если Англия посылает вам столько товаров, что постоянно жалуются на наводнение ими страны, то это вздутие, а не высасывание. А слишком большая дешевизна их не только не является выжиманием соков, а напротив, обозначает не что иное, как то, что англичанин берет слишком мало денег за свой товар или же дает слишком много товаров за данное количество денег».

Апологеты фритредерства, эпигоны классической школы, заходя слишком далеко в своем усердии, — хотя и вызванном необходимостью широкой пропаганды идей свободной торговли, — не могли не вызвать с противной стороны упреков в «вымученной абстракции», «в беспочвенной идеологии», в желании изобразить свою доктрину, как «истину, всеобщему признанию которой препятствует лишь злобность и жадность небольшого числа монополистов». «Всю вражду народов, милитаризм, господство бюрократии, всякое социальное зло, эти гении самой банальной из банальностей желали лечить путем открытых дверей и свободной торговли».

Современные противники протекционизма, независимо от того, именуют ли они себя фритредерами (в Соединенных штатах они называют себя revenue-reformers, так как термин «фритредер» там весьма непопулярен), — как, напр., Molinari, Yves Guyot, Bastable, Dietzel и др., — конечно, не заходят столь далеко, будучи готовы итти на значительные уступки; исходя принципиально из системы свободной торговли, они в практической жизни, при реформах тарифа, готовы довольствоваться частичной свободой, восставая лишь против крайних увлечений протекционизма.

Благодаря этому, расстояние между ними и направлением протекционизма, говорящем о воспитательных пошлинах временного характера, значительно сокращается, хотя принципиально, как исходная точка, оно не может исчезнуть.

Теорию воспитательных пошлин впервые выдвинул американец Hamilton, в 1791 г. («Report on Manufactures»): «Подобно тому как каждый в молодости нуждается в помощи родителей, так и слабые, только что возникшие производства не могут расти без охраны, пока не станут на ноги». Правда, это сопряжено с расходами, но такие затраты не являются потерями, как потерей нельзя считать издержки на воспитание людей — они окупятся впоследствии с избытком.

Развил эту идею Friedrich List, которому сочинение Hamilton'а не могло не быть известно; в своем «Nationales System der Politischen Oeconomie» с эпиграфом «Et la patrie et l'humanité», вышедшем в 1840 г., с знаменитой 26-й главой под названием: «Таможня как главное средство насаждения и охраны внутренней промышленности», он изображает пошлины как временное явление, как костыли, которые должны помочь промышленности стать на ноги, ибо страна, которая ограничивается одним лишь сельским хозяйством, подобна человеку без одной руки. Промышленность дает государству бесконечное преобладание над чисто-аграрной страной, отсутствие промышленности калечит самое сельское хозяйство.

Нация, которая при помощи таможенной охраны настолько развила свою промышленность, — говорит List об Англии, — что никакая иная нация не в состоянии с ней конкурировать, не может поступить лучше, нежели сбросить лестницу своего величия, по которой она взобралась на такую высоту, провозглашая для других наций свободу торговли и в раскаянии упрекая себя в том, что она до сих пор шла по неправильному пути и только теперь познала истину . . . Но всякому ясно, что, «если бы Англия в свое время предоставила все свободному ходу вещей, как этого требует «школа» (т. е. классическая, фритредерская школа), купцы Суконного двора до сих пор властвовали бы над Лондоном, бельгийцы и теперь изготовляли бы шерстяные материи для Англии, Англия попрежнему была бы пастбищем для Ганзы, подобно тому как Португалия, благодаря шахматному ходу ловкого дипломата, стала виноградником Англии и осталась им до сих пор».

Англия, — продолжает он, — завоевала ключ к морям, она повсюду поставила своих «часовых», ее план — превратить всю свою территорию в один бесконечный промышленный, торговый и портовый центр и таким путем стать среди стран и государств земного шара как бы большим городом в отношении деревни. Но такое завоевание других наций обозначало бы их гибель, повторение того, что когда-то было выполнено хладной сталью, — теперь при помощи промышленности и торговли. Разница же между Англией и другими народами состоит лишь в том, что они отстали по времени от Англии, им нужен лишь национальный дух, чтобы уже теперь насадить и охранять дерево, которое потомству даст обильные плоды. Нужно пойти на вре-

менные жертвы; без таможенного тарифа насаждение промышленности невозможно — это прием воспитания, влияющий возбуждающим образом на те отрасли внутренней промышленности, которые за границей лучше развиваются, но для которых и данная страна вполне приспособлена.

В отличие от таких временных воспитательных пошлин, современный, «серьезный», т. е. усиленный, протекционизм исходит из постоянных, охранительных в узком значении этого слова, пошлин — Erhaltungszoll, Sicherungszoll, Rentenzoll; временными пошлинами нельзя ограничиться, ибо опасности всегда могут появиться, и от них надо застраховать себя. Помимо этого, промышленность привыкла к установившейся при пошлинах прибыли и отмена их означала бы крупную пертурбацию в хозяйственной жизни. Наконец, в пошлинах не нуждаются наилучше организованные и оборудованные предприятия, снабженные крупным капиталом и широким кредитом; зато прочие без них обойтись не могут, иностранная конкуренция их может погубить.

Итак, есть протекционизм двоякого рода; оба исходят из того же основания, но дальше пути их расходятся, образуют совершенно различные системы. Что же представляет собой исходная точка, протекционизм как таковой и, с другой стороны, фритредерство, конечно, без допускаемых практической жизнью уступок, оговорок и дополнений, — и что говорят воспитательный протекционизм и усиленный протекционизм, когда единое учение разбивается на две самостоятельные части, — говорят, опять-таки в противоположность чистому фритредерству? Рассмотрим каждое из этих направлений.

Свобода торговли, — заявляют фритредеры, — составляет основу всей современной хозяйственной жизни, право всеобщее и нерушимое, на которое государство не должно налагать руку. Мир есть не что иное, как обширный рынок, на котором происходит постоянный обмен товаров; когда обмен свободен, то каждый может закупать товар на самых дешевых рынках и продавать на самых дорогих — общие выгоды максимальны. Стороны являются не соперницами, а взаимными покупательницами, и поэтому между ними устанавливаются дружественные отношения. Свободный обмен означает царство братства, влечет за собой всеобщий мир.

На это протекционисты возражают, что утверждение, будто

мир представляет собою обширный рынок, неудачно, слишком узко. Сравнение хромает: мир далеко не рынок, он не исчерпывается рынком. Экономические интересы, конечно, играют огромную роль, но рядом с ними стоят и другие, столь же важные стремления — политические, национальные, ради которых, как показывает история, народы жертвуют не только экономическими выгодами, но и высшим благом — жизнью людей.

Каждый народ, — продолжают протекционисты, и с этим можно согласиться, — должен развивать заложенные в нем качества, пробуждать покоющиеся в нем силы, конечно, и свои производительные силы; и поступает он так не только ради чисто-экономических задач, но и в интересах других — высших благ. Поэтому ему необходима сильная, жизнеспособная промышленность — «самое производительное сочетание трех факторов национального богатства — труда, знания и капитала». Только она в состоянии пропитывать обширное население, только она дает заработок жителям в зимнее время, только для нее представляют интерес технические усовершенствования и улучшения. Nous chômons en languissant, nous languissons en chômant — восклицал еще в 1615 г. Montchrétien, написавший первую «политическую экономию». Рядом с полем должна быть фабрика: «Кто, подобно ирландцам, постепенно экспортирует свою землю (т. е. ее продукты), тому рано или поздно придется и самого себя экспортировать», — говорит Carey, намекая на обширную эмиграцию ирландского населения.

Но что значит создать национальную промышленность? Это не значит ограничиваться производством немногих видов продуктов, в которых страна отличается превосходством перед другими государствами, как бы от природы предназначена выполнять ту или другую операцию, как часть процесса мирового производства. Земной шар не есть обширная мастерская, в которой таким путем используются производительные силы нашей планеты и всего ее населения. Если же каждый народ должен самостоятельно развивать свои производительные силы, то — и тут протекционистская мысль совершает уже скачок — ему нужно поставить свое производство в равные с другими странами условия, нужно наложить на привозимые товары уравнительную пошлину, подобно тому как «на скачках слишком легким жокеям прибавляют веса для равенства условий». А такое средство защиты слабых от сильных,— продолжают протекцио-

нисты, опять-таки допуская слишком поспешный вывод, — оказывает благотворное влияние: иностранные капиталы устремляются в защищенные пошлинами отрасли промышленности, страна покрывается фабричными трубами, усиливается спрос на труд и растет заработная плата, каждая новая отрасль промышленности вызывает к жизни ряд других, создавая для них новый рынок.

Однако, из того основного положения, что каждый народ может и должен развивать свои производительные силы, в частности насаждать у себя многообразную промышленность, еще вовсе не вытекает, что единственное или хотя бы главное средство воспитания промышленности состоит в воспитательных пошлинах — то и другое, несмотря на созвучие слов, не совпадает, или что вообще такого рода пошлины необходимы, как не вытекает и то, что воспитание, хотя бы и при помощи пошлин, должно всегда и обязательно привести к созданию индустрии. Для облегчения и ускорения индустриализации страны необходимы различные средства помощи и поощрения, нужна сложная и строго продуманная система экономической политики. К числу средств этого рода, на ряду с рядом других, принадлежит между прочим и таможенное покровительство, преимущественно принимающее форму привозных пошлин.

Сплошь и рядом имеется полная возможность взрастить национальную промышленность без охранительных пошлин. Это подтверждается многими странами, проводившими фритредерскую торговую политику — Бельгией, Нидерландами, обладающими не меньшей индустрией, нежели страны усиленного протекционизма, Новым Южным Уэльсом и Викторией, которые до основания Австралийской республики придерживались прямо противоположной таможенной политики и все же достигли почти одиноковых результатов в своем промышленном развитии, фактами роста новых районов в таких обширных государствах, как Россия (Новороссия создала свою промышленность, несмотря на конкуренцию Московского района), как Соединенные штаты, в которых сильная промышленность восточных штатов нисколько не препятствовала росту ее в молодых западных областях. То же доказывает и прогресс ряда отраслей американской индустрии, обошедшихся без помощи таможенной охраны, напр., медной промышленности, добывающей в Соединенных штатах больше половины всей меди, полу-

чаемой в обоих полушариях, нефтяной промышленности, в области которой Америка также стоит на первом месте — и то и другое производство пользуются особенно выгодными естественными условиями; примерами могут служить и главные отрасли производства жизненных припасов в Америке, среди них широко экспортирующая мукомольная промышленность и производство мяса и мясных консервов, которому пришли на помощь вагоны-холодильники для материка Америки и пароходы-холодильники для Европы, из второстепенных — производство масла, сыра, конденсированного молока, глюкозы, консервов.

В других случаях без таможенной охраны невозможно обойтись; но и тут она является не единственным средством, а лишь идущим рука об руку с рядом других. Если Америка и Германия, ставшие промышленными странами значительно позже Англии, все же добились блестящих результатов, то отчасти это обусловливается и таможенными пошлинами. Но утверждение, что американскую промышленность создал тариф Мак-Кинлея, столь же произвольно, как и заявление, что германские пошлины 1879 г. «являются одной из основных причин улучшения социальных условий и возрастания заработной платы в Германии в конце XIX ст.» (Martin). Не надо забывать, напр., о роли техники в американской хлопчатобумажной промышленности, которая в еще гораздо большей степени, чем таможня, давала ей много преимуществ по сравнению с Англией и континентом Европы: еще в 1878 г. вычислено было, что рост производства в этой области, поскольку он вызван улучшением машин, составляет за 20 лет в Англии 23%, тогда как Массачузет дает 100% (Chapman). В первой половине 90-х гг. в Америке на ткача приходилось $6^1/_2$ ткацких станков, в Англии всего $3^1/_2$, а в Германии $2^1/_2$. Появившийся в 90-х гг. усовершенствованный ткацкий станок англичанина Нортропа (при нем один ткач может надзирать за 16 — 20 станками) был применен впервые американцами, тогда как в Англии он еще и в начале XX ст. был мало распространен.

И русская промышленность едва ли без таможенной поддержки могла стать на ноги рядом со старыми и опытными иностранными соперниками. Производство чугуна у нас увеличилось с 31 млн пуд. в 1885 г. (год введения пошлин) до 256 млн в 1912 г., изготовление полосового железа — с 35 до 275 млн пуд. и выделка готового продукта — с 28 до 227 млн пуд., т. е.

все производство за четверть века повысилось в 8 раз. Но и тут было бы наивно предполагать, что все это создали одни таможенные пошлины. Выгодные естественные и географические условия (руда и уголь находятся рядом) вновь открытого Донецкого бассейна, постройка рельсовых путей и в особенности казенные заказы, на которых преимущественно держалась наша металлургическая промышленность, имели гораздо большее значение.

Наивно заявлять, что «не может быть ничего столь антинационального, как (таможенная) система национальной охраны труда», но столь же легкомысленно усматривать в таможенных тарифах панацею от всевозможных зол, при помощи которой страна должна покрыться фабриками и заводами.

Фритредеры утверждали, что величина капитала ограничена и система покровительства может лишь вызвать искусственный отлив их из одних отраслей в другие, не столь производительные, но усиленно поощряемые. В настоящее время мы знаем, что при благоприятных условиях нарождаются новые капиталы, что капиталы отличаются большой подвижностью и легко переходят из тех стран, где обнаруживается обилие их и падение процентов, туда где ощущается голод в них и имеется высокая прибыль. Но, конечно, недостаточно взимать пошлину, чтобы это случилось, протекционизм может принести пользу, но может оказаться и бесплодным, все зависит от условий. «Искусственное развитие существующих зародышей может дать благоприятные результаты, но стремление искусственно ввести отрасль производства, для развития которой отсутствуют естественные условия, бесполезно». Хозяйственное развитие страны можно, правда, направить по другому руслу, его можно временно отвести, но перевернуть его вверх дном невозможно, если, конечно, не жертвовать интересами населения.

Богатство Италии,— говорили фритредеры,— заключается в ее синих небесах, в ее ярких солнечных лучах; виноградники и оливковые рощи, культура миндаля и лимонного дерева, разведение шелковичного червя составляют основу ее хозяйства. И несмотря на предсказания, эта все-таки «богом обиженная», ибо лишенная минералов и каменного угля, страна вступила на «ложный путь», и ее желание обладать промышленностью осуществилось. Дешевизна транспорта дала Италии каменный уголь из Ньюкестля, дополняемый гидроэлектрической силой,

которою Италия изобилует, нашлись и рабочие руки из армии эмигрантов, ежегодно покидавших страну, чтобы искать счастья за океаном. Ирония по адресу итальянцев, что они, «забывая о печальном настоящем и живя воспоминаниями о славном прошлом», склонны преувеличивать таланты своего народа, оказалась неосновательной. Все это вместе и, наконец, пошлины привели к тому, что, напр., с 1877 г. до 1904 г. привоз пряжи и тканей в Италию упал со 129 и 116 тыс. квинт. до 9 и 18 тыс., т. е. почти на $^9/_{10}$, тогда как привоз хлопка поднялся с 234 тыс. до $1^1/_2$ млн. квинт., т. е. в 6 — 7 раз. Италии уже не нужно было бумажной пряжи и тканей, ибо она сама обрабатывала сырой хлопок как для снабжения внутреннего рынка хлопчатобумажными изделиями, так и для вывоза их за границу.

Но рядом с удачами история протекционизма знает и много напрасно растраченных сил и средств. В то время как сахарорафинадная промышленность Соединенных штатов является «лучшим учеником» протекционизма, производство сахарапеску, несмотря на все подталкивание его таможней, никак не может стать на ноги: в начале XX ст. все еще $^3/_4$ произведенного в Соединенных штатах рафинада изготовлялось из привозного сахара-сырца. Напрасно пыталась Австро-Венгрия создать у себя химическую промышленность; самые высокие пошлины оказывались бессильными.

Неудачными пророками оказались те экономисты, которые в свое время отрицали будущность русской промышленности, утверждая, что Россию природа обрекла на сельскохозяйственное существование и что у нее отсутствуют естественные данные для обращения в промышленную нацию; что покровительственная система отвлекает капиталы от сельского хозяйства в искусственно поощряемые промышленные предприятия. Производство чугуна, пряжи и многих других продуктов обмануло эти ожидания.

«Жертвы, связанные с охранительной системой, являются зернами, которые сельский хозяин бросает в землю, рассчитывая на урожай. Но, очевидно, эти жертвы могут приноситься лишь тогда, когда есть налицо условия «необходимые для их роста, если почва плодородна и усердно вспахана, если время года благоприятствует». Однако, с этим считаются весьма мало. Таможенные пошлины — в этом причина растраты сил — всегда под рукою, для их установления, как и повышения, не нужно

«многочисленных вспомогательных средств, они не требуют затрат государственной казны, а, напротив, наполняют ее, люди, которые способствуют их установлению, не нуждаются в многосторонней образованности, обширной опытности и неослабной энергии, какие нужны, напр., для того, чтобы поднять производительность труда граждан посредством возвышения их физической силы и привития им общих и специальных знаний и технических навыков» (А. А. Исаев). В этой легкости и упрощенности установления и увеличения кроется большая опасность их, которая притом усиливается в виду того, что каждая пошлина снабжена и обратной стороной, весьма опасной и вредной. Другие способы поощрения производительных сил страны, эти «идеальные пошлины», как их иногда называют, отличаются от материальных не только гораздо большей сложностью их осуществления и связанными с этими расходами, но отсутствием этой отрицательной стороны. Если «воспитание людей» в формах поощрения техники или профессионального образования, если облегчение и удешевление транспорта, кредита и т. д. не приведет к насаждению той или другой отрасли промышленности, то усилия все-таки не пропали даром. Если же опыт с таможенными пошлинами не удался, то получается прямой убыток для населения, ибо хотя, в отличие от «идеальных пошлин», материальные ничего не стоят, даже доставляют доходы фиску, но они в еще гораздо большей степени наполняют карманы немногих привилегированных лиц, которым государство сочло возможным выдать патент, признаваемый полезным хотя бы и в интересах всего общества. В этой дани, уплачиваемой населением в пользу промышленников, и заключается та огромная жертва, которой требует всякая охранительная пошлина, и если такая жертва к тому еще оказывается бесплодной, то получается один ущерб для страны.

Рассуждения протекционистов, что покровительственные пошлины берутся не из кармана собственного населения, а у иностранца-импортера, бьют мимо цели, ибо протекционная пошлина — не фискальная, не уплачиваемая потребителем, это contradictio in adjecto. Кому она нужна, если потребитель не уплачивает туземному производителю особой премии? Правда, бывают случаи, когда удается переложить часть пошлины на импортера, заставить его довольствоваться меньшим (как это было, напр., в 80-х годах с германскими пошлинами на зерно,

когда их частью нес русский крестьянин), но тогда цена не поднимается до ожидаемой высоты, пошлина не выражается в ней, промышленник ее не вырабатывает полностью, и он не получает защиты в надлежащей степени. По окончании междоусобной войны в Соединенных штатах протекционисты заявляли, что, устанавливая высокий тариф, «Америка сообщает иностранному фабриканту о том, что он может сбывать свои товары у нее, но что ему придется понижать свою прибыль и дать ей средства на уплату долгов и на выдачу пенсий раненым солдатам, — требование безусловно справедливое, так как Англия и Франция, благодаря этому, вынуждены будут принять на себя часть расходов по восстанию, которое они сами же поощряли». Таким путем можно было успокаивать американское население, разоренное междоусобной войной, заявляя, что не оно, а иностранцы поплатятся за это. Но если бы последние платили пошлины, то протекционисты, которые их создавали для себя, подставили бы себя ударам иностранной конкуренции. Неосновательность такого рода рассуждений проф. М. Н. Соболев установил на основании ряда фактических данных; сопоставив движение таможенных ставок и цену товаров во второй половине XIX в. в России, он констатирует «совпадение удорожания товаров с повышением пошлин и удешевление с понижением пошлин; это дает, — заключает он, — право говорить о тенденции повышенного таможенного тарифа влиять на вздорожание товаров».[1]

Тот же автор с цифрами в руках возражает и против другого довольно непоследовательно выдвигаемого протекционистами соображения, будто бы развивающаяся промышленность сама собою стремится к понижению цены товаров и мало-по-малу получает возможность конкурировать с иностранными продуктами. И это неправильно: цена того же товара внутри России оказывалась выше заграничной на сумму, превышающую величину пошлины и расходы транспорта. [2]

Иначе говоря, фабриканты всегда руководствуются расчетом, во что может обойтись однородный иностранный товар,

[1] Соболев. Таможенная политика России во втор. пол. XIX в., стр. 842.

[2] Так, напр., в 1892 г. разница в цене американского хлопка на московском и бременском рынках составляла 2 р. 52 к. на пуд, пошлина же всего 1 р. 40 к.; чугун стоил у нас на 51 коп. дороже (С.-Петербург — 1 р. 4 к.; в Гамбурге — 53 коп.), несмотря на то, что пошлина не превышала 30 коп., сода — на 1 р. 48 коп. дороже, хотя пошлина равнялась 90 коп., сало — на 1 р. 27 к. (в Лондоне — 3 р. 96 к., в Варшаве —5 р. 23 к.), несмотря на пошлину в 50 коп. и т. д. (Соболев, стр. 837.)

оплаченный пошлиной. Отсюда для них получаются огромные барыши, потребителям же дается туземный товар среднего качества, стоящий не меньше хорошего иностранного.

Если риск неудачи тесно связан вообще с таможенным покровительством, то все же при воспитательных пошлинах он далеко не так велик, как при усиленном протекционизме. С уменьшением числа обложенных товаров, с понижением величины ставок, с сокращением продолжительности срока охраны эта опасность прогрессивно падает, хотя, конечно, никогда совершенно не исчезает. Но в то же время даже при воспитательных пошлинах приходится считаться с той присущей таможенным пошлинам особенностью, в силу которой каждая пошлина родит другую, вторая — третью и т. д., ибо перерабатывающему обложенный товар промышленнику необходимо покрыть не меньше того, что он уплатил своему предшественнику. Воспитательная система протекционизма с этим не считается, ибо ее основная идея состоит в ограничении немногими существенными отраслями промышленности, которым как бы выдаются на непродолжительный срок патенты на улучшение, если новизна улучшений доказана и они признаны пригодными для применения. Но при таких условиях получается антагонизм не только между различными отраслями производства, но и между процессами одной и той же отрасли. Усиленный протекционизм, желая избежать такого рода последствий и находя, что не следует итти наперекор природе пошлин, старается исправить дело тем, что он, как видно из тарифов, начиная с 80-х годов, — придерживается принципа охранения всевозможных отраслей промышленности, причем каждая пошлина высшего разряда должна состоять из пошлин предыдущего разряда (напр., пошлина на ткани из пошлины на пряжу) и из охранительной пошлины, т. е. из прибавки в пользу данной отрасли. Так приходится облагать разряд за разрядом, начиная от сырья и вплоть до готового продукта, а за разрядом, к которому относятся машины, инструменты и орудия, очевидно, должна начинаться снова масса пошлин — на всевозможные производимые страной товары, без исключения, на сельскохозяйственные продукты, как и на всякого рода предметы горной и обрабатывающей промышленности.

Если принцип этот не выполнен полностью, то получается та картина, которую изобразил Yves Guyot в своем докладе

Международному статистическому институту в 1906 г.: оказалось, что во Франции всего 3% населения заинтересовано в пошлинах на продукты промышленности и 8% населения в аграрных пошлинах, а в общем всего 5% населения извлекают выгоду на счет всей остальной массы народа. Получается весьма незначительная цифра населения, в пользу которой работает весь сложный аппарат протекционизма, а между тем Франция принадлежит к странам, которые провозгласили принцип «солидарности интересов», систему всеобщего покровительства. Но суть в том, что Guyot не включает в эту цифру отрасли, которые хотя и защищены пошлиной, но от этой охраны извлекают мало выгоды, напротив, даже терпят убыток. Самый сплошной тариф в жизни образует пробелы и весьма крупные, ибо могущество протекционизма кончается у той черты, за которой начинается производство, работающее для экспорта и не опасающееся «наводнения» иностранными продуктами внутреннего рынка. В таком положении, напр., находится французская промышленность по производству платья, обуви, шляп, кружев, articles de Paris, всякого рода галантерейных и модных товаров. Пошлины им не нужны, ибо иностранная конкуренция внутри страны им не страшна, а для вывоза они лишь составляют препятствие, так как мировой рынок не желает считаться с обложением материалов внутри страны — данью можно облагать только своих, но не чужих.

В России система огульного тарифа проведена была в довоенное время в еще большей степени, обложено было даже сырье (в отличие от других стран), обложено было все, вплоть до одежды, обуви, машин, фармацевтических препаратов и т. д. Казалось бы, по учению протекционистов, интересы всех приняты были во внимание, но они забывают об одном — о сельском хозяйстве: выгодность сбыта хлеба на иностранных рынках никакими пошлинами не могла быть обеспечена. А крестьянин платил не только за потребляемые им самим продукты, но и за применяемые в хозяйстве орудия, за содержащееся в них высоко обложенное железо, каменный уголь и многое другое. Недаром фритредеры говорят, что в то время, как свободная торговля дает возможность получать за пуд зерна, напр., два аршина материи, при протекционизме приходится за эти же два аршина отдавать больше пуда, так что крестьянин несет убыток из-за покровительства, оказываемого фабриканту:

«право собственности его нарушено, он не может извлечь из него надлежащих выгод». «Мыслимо ли русскому земледельцу догнать кого бы то ни было, когда искусственная дороговизна самих «орудий догона» вынуждает его все еще пахать землю допотопной сохою, боронить суковатым деревом (смыковкой), собирать зерно руками, очищать ветром, перемалывать, если не в домашней ступе или кадушке, то на ветряной мельнице, в которой нет ни одного железного гвоздя, наконец, даже тщательно объезжать шоссированную дорогу, на которой на неподкованной лошади и в розвальнях без подрезов ему нельзя ездить домой, не рискуя и собой и лошадью». Если таким образом сплошной тариф наносит ущерб самым здоровым отраслям народного труда, наиболее приноровленным к естественным условиям страны, способностям и навыкам жителей, то самая его идея переворачивает вверх дном сущность протекционизма. Смысл его заключается в том, что он приходит на помощь слабым, здесь же приходится оказывать ее всякому. Но это значило бы признать все производство страны состоящим из одних инвалидов, допустить, что она была бы изгнана иноземной конкуренцией отовсюду и была бы доведена до крайней степени нищеты, если бы не таможенный барьер, ограждающий ее от всего прочего мира. Система «солидарности» и есть «не что иное, как раздача пособий всякому, кто способен отстаивать свои интересы». А таких оказывается много — получается «коммерческий протекционизм», при котором интересы национальной промышленности и выгоды предпринимателей сплетаются так, что трудно различить, когда кончаются одни и когда начинаются другие. В парламентах они говорят pro domo sua, являются судьями в собственном деле и не без основания утверждают, что во многих случаях тарифы получились бы иные, если бы заинтересованные в них лица воздержались от голосования,[1] и даже требуют, чтобы нуждающиеся в таможенных пошлинах не допускались в парла-

[1] Сами промышленники держатся иных взглядов. «Большинство людей стыдятся, скажу прямо, они слишком трусливы, чтобы выступить тогда, когда нужно защищать общественные интересы, случайно, однако же, совпадающие с их частными выгодами», — заявлял крупный промышленник Штумм, член германского рейхстага, и прибавлял: «это язва всей нашей общественной жизни». Может ли,— говорили другие,— со знанием вопроса говорить о пошлинах на скот тот депутат, который сам не занимается скотоводством?

менты, как получающие милостыню, подобно тому как лица, живущие благотворительностью, лишены избирательных прав.[1]

Если отрицательные явления протекционизма смягчаются при невысоких ставках и с такими тарифами можно мириться, то эти же свойства становятся опасными, коль скоро, согласно требованиям «истинного» протекционизма, ставки превращаются в «обогатительные», почти запретительные. Фритредеры всегда указывали на тот антагонизм, который существует между развитием техники и системой охранительной политики. Есть два вида протекционизма, говорят они: один — естественный, вызываемый расстоянием, издержками транспорта, которыми устанавливается рынок сбыта; рынки, находящиеся за известной чертой, не испытывают конкуренции. Мы стараемся всячески расширить район сбыта, совершенствуя средства транспорта, но когда этим путем естественный протекционизм уничтожен, тогда выступает на сцену искусственный, таможенный протекционизм, который мы создаем своими же руками. Паровой двигатель создал мировой рынок, но пошлины его уничтожают, вызывают такие же результаты, как если бы господствовали прежние первобытные условия перевозки товаров. «Пошлина в 20%, — картинно изображают фритредеры, — равносильна плохим дорогам, пошлина в 50% — широкой и глубокой реке, на которой нет переправы, пошлина в 70% — это обширное болото по обеим сторонам ее, пошлина в 100% — это шайка грабителей, отнимающих у торговца почти весь товар и еще заставляющих его благодарить бога за то, что он вырвался из ее рук цел и невредим». Они приводят и такой факт, как обращение промышленников Южной Германии, по открытии Сен-Готтардского туннеля, с просьбой об увеличении пошлин на

[1] «Стоит только вспомнить, — говорит Seligman, повидимому, главным образом, по поводу Америки, — сцены, происходящие внутри и около залы, в которой сидят комиссии, вырабатывающие новые тарифы, чтобы понять, что едва ли можно найти столь могущественное орудие политической демагогии. Фракция орудует против фракции, одна партия замышляет козни против другой, предприниматели строят западни своим противникам и заключается ряд далеко не священных союзов, лишь бы только добиться желаемого». Даже не столь пессимистически смотря на вещи, нельзя отрицать того, что люди заинтересованные в развитии той или другой отрасли производства не могут допустить, чтобы прогресс всей страны был возможен при наличности застоя в их личном благополучии или «чтобы хозяйственная жизнь их отечества была в состоянии угнетения, когда они радостно потирают руки в ожидании крупных барышей. Эти люди составляют огромный хор». (А. А. Исаев, 166).

итальянские товары для компенсирования удешевления их, вызванного тунелем (Sumner).

Однако, и фритредеры не могут не признавать, что невысокие пошлины в общем не аннулируют расширения мирового рынка, почему в начале XX века пошлина в 30 — 40% едва ли составляла больший тормоз, нежели ставка в 10 — 20% за полстолетия до того. Напротив, высоко-охранительные и запретительные тарифы, хотя и не остановили развития мирового товарообмена, как это было в прежние времена — пути сообщения не позволяли им дойти до этого,—все же всячески препятствовали, поскольку это было в их силах, сближению народов в экономической области.

Но такого рода тарифы противоречат и высокой промышленной технике. Заинтересованные группы производителей всегда склонны преувеличивать слабость своей отрасли промышленности, они всегда жалуются на убыток, наносимый им понижением пошлин, и «с каждым новым убытком наживают новые миллионы». Для того чтобы страна сохранила свое положение крупной промышленной державы, необходимо ее заставить постоянно обновлять свою технику, подобно тому, как «змея обновляет свою чешую», а для этого нужно давление снаружи, дух конкуренции — «конкуренция подобна щукам, которых пускают в пруд, чтобы держать карасей на чеку, не давать им опускаться в тину». Такая тина и засасывает производство за высоким барьером охранительных и запретительных пошлин, получается та атмосфера дремоты (пошлины являются «подушкой, на которой промышленность отдыхает», — по словам Кавура), при которой, —как показывает опыт и Франции 50-х годов, и Америки 60—70 гг., и России еще позже,—промышленники покупают всякий машинный хлам, справедливо полагая, что лучшего им не нужно. По данным за 1887 г., из 22 тыс. управляющих русскими фабриками всего 7% получили техническое образование, да и то из них не менее двух третей были иностранцами. К тому же времени относится описание И. И. Янжула (стр. 385 — 386), находившего фабрики, основанные в 40-х и 50-х годах и с того времени не возобновлявшие машин. В одном и том же бумагопрядильном предприятии, — говорит он,— работали в одно время, только в разных зданиях, мюль-машины в 400, 700 и 900 веретен, произведенные за период 40 лет. Так как расход на заработную плату, при столь различных по своим про-

изводительным силам машинах почти одинаков, то очевидно отсюда, что данное явление обязано своим происхождением лишь слишком высокому уровню прибыли, получаемому вследствие полной защиты от иностранной конкуренции, и что даже при самых несовершенных в техническом отношении машинах выручка достаточно велика, чтобы окупить предприятие. Различные предприятия находятся в неодинаковых условиях; что в одном лишь покрывает издержки производства, в другом дает значительный избыток. Но нужно ли сохранять технически отсталые, сплошь и рядом нежизнеспособные, заводы и фабрики, не должны ли они, раз они не в состоянии итти за прогрессом времени, очистить путь именно для этого прогресса?

Если в Германии и в Соединенных штатах высокие тарифы не в силах были парализовать завоевания техники, то лишь потому, что научная мысль в Германии била ключом, и лаборатория являлась необходимой принадлежностью фабрики, лишь потому, что в Америке шло безостановочное новаторство в области усовершенствований.

Огульный, бесконечно продолжающийся протекционизм, тариф, окружающий сплошным кольцом страну, нужен объединениям промышленников, синдикатам и трестам, пышно распускающимся под покровом такого тарифа, образующим монополию. Самое существование их на внутреннем рынке возможно лишь тогда, когда он отрезан от мирового рынка, когда ему не грозит конкуренция иностранных товаров. Тогда открыт путь и для дальнейшего — для наступления: из меры охраны собственной индустрии пошлины превращаются в средство завоевания новых рынков, из охранительных становятся агрессивными, [1] применяется dumping в его различных формах (см. ниже, гл. IX).

Энгельс допускает воспитательные пошлины. Он находит, что американцы, устанавливая охранительные пошлины для развития производительных сил страны, поступают подобно тому человеку, который, чтобы скорее попасть в другой город, садится в более дорого стоящий скорый поезд вместо более дешевого, но медленнее идущего товаро-пассажирского. Но в то же

[1] Мы предпочитаем говорить об охранительных и агрессивных пошлинах, но не об охранительном и агрессивном протекционизме, так как протекционизм означает охрану (или защиту), нельзя же приме ять такие выражения, как «охранительная охрана» или «наступательная охрана».

время он указывает на опасности, сопряженные с охранительными пошлинами, — охрана одной отрасли промышленности влечет за собой охрану других. Вследствие этого протекционизм легко превращается в бесконечный винт; никогда не известно, когда можно будет с ним покончить. Между тем, как показывает опыт, различные страны и без охранительных пошлин или при весьма низких пошлинах легко достигают значительных успехов в развитии своей индустрии. Мало того, в результате протекционизм приводит к образованию синдикатов и к системе dumping, производимой в ущерб рабочим и потребителям.

Последнюю мысль проводит в особенности Hilferding, указывающий на то, что в эпоху финансового капитала и империализма за высокие охранительные пошлины выступают именно наиболее мощные, способные к экспорту, отрасли промышленности. Эти пошлины,— указывает он,— дают синдикату или тресту возможность получать дополнительную прибыль сверх той, которая достигается картелированием индустрии, налагать дань на потребителей; они ускоряют и самое картелирование промышленности. Наиболее крупные и сильные отрасли промышленности потому и заинтересованы в том, чтобы превратить воспитательные пошлины в постоянные. Но повышение цены на внутреннем рынке,— читаем далее,— имеет тенденцию уменьшать сбыт картелированных товаров и, следовательно, впадает в противоречие с стремлением к понижению издержек производства посредством расширения размеров последнего. Если синдикат достаточно сплочен, то сужение внутреннего рынка он старается компенсировать усилением экспорта, который дает возможность производить в прежнем и даже расширенном масштабе. Так как на внутреннем рынке он выручает дополнительную прибыль, которая определяется уровнем таможенных пошлин, то на внешнем рынке он может продавать ниже издержек производства, употребляя таким образом часть этой дополнительной прибыли на то, чтобы, вытеснив конкурентов, расширить свой экспорт. Если это ему удастся, он может увеличить свое производство, понизить издержки, и так как внутренняя цена остается прежняя, выручить новую дополнительную прибыль. Синдикат может пойти и дальше и из своей дополнительной прибыли уплачивать вывозные премии тем из своих членов или из закупаю-

щих его изделия торговых фирм, которые вывозят их за границу. Этим он поощряет экспорт и расширяет свое производство, причем при благоприятных условиях премия может быть и значительно ниже выручаемой им самим на внутреннем рынке дополнительной прибыли. Однако,— заключает Hilferding,— с развитием системы вывозных премий функция охранительных пошлин совершенно меняется, даже превращается в свою прямую противоположность. Из средства обороны против завоевания внутреннего рынка иностранной промышленностью таможенные пошлины становятся средством завоевания иностранных рынков отечественной промышленностью, из оборонительного оружия слабого — наступательным оружием сильного.

Г Л А В А Ч Е Т В Е Р Т А Я

АГРАРНЫЙ ПРОТЕКЦИОНИЗМ

Литературу об аграрных пошлинах (и запрещениях привоза и вывоза) XVIII ст. и первой пол. XIX ст., в частности об английских хлебных законах (подвижной шкалы в Англии и Франции) и т. д. см. в моей «Истории экономического быта, Зап. Европы», изд. 7-ое, т. II, 1926.

Современный аграрный протекционизм, с конца 70-х годов XIX ст. Германия — период до 90-х годов. *Conrad.* Die Tarifreform im Deutschen Reiche nach dem Gesetz vom 15. Juli 1879. A. Die Getreidezölle. (Jahrbücher für Nationaloekonomie. 1880. B. 33 — 34). Его же. Die Erhöhung der Getreidezölle im Deutschen Reiche. 1885. (Там же 1886 г. N. F. B. 10). Его же. Die Wirkung der Getreidezölle in Deutschland während des letzten Dezenniums. (Там же. 1891. III Folge. B. I). *Lexis.* Die Wirkung der Getreidezölle. 1889. (Festgabe für Georg Hanssen). *Kühn.* Die Getreidezölle in ihrer Bedeutung für den kleinen und mittleren Grundbesitz. 2 Aufl. 1885. *Eggert.* Getreidezölle. 1879. *G. Müller.* Zur Frage der Getreidezölle. *Conrad-Jacobkau.* Für und wider die Getreidezölle. *Seifert.* Die Brotnot und Zollfrage und die Lage der Landwirte. *Ladow.* Landwirtschaftliche Zölle. *Stommel.* Die Getreidezölle. 1885.

Германия — реформа 1902 г. *Brentano.* Die deutschen Getreidezölle. 3 Aufl. 1925. Его же. Das Freihandelsargument. 1901. Его же. Schrecken des ueberwiegenden Industriestaats. 2 Aufl. 1907. Его же. Die Getreidezölle als Mittel gegen die Not der Landwirte. 1903. *Conrad.* Stellung der landwirtchaftlichen Zölle in den 1903 zu schliessenden Handelsverträgen Deutschlands. 1900. (Schriften des Vereins für Sozialpolitik. B. 90). *Roncador.* Wesen und Wirkung der Agrarzölle. 1911. *Lotz.* Der Schutz der deutschen Landwirtschaft und die Aufgaben der künftigen deutschen Handelspolitik. 1900. *Gothein.* Die Wirkungen des Schutzzollsystems in Deutschland. 1909. *Naumann.* Handelsverträge oder Brotwucher. Его же. Neudeutsche Wirtschaftspolitik. 1906. *Schäffle.* Ein Votum gegen den neuesten Zoltarifentwurf. 1901. Его же. Die agrarische Gefahr. 1902. *Dietzel.* Weltwirtschaft und Volkswirtschaft. 1900. Его же. Socialpolitik und Handelspolitik. 1902. Его же. Agrar- und Industriestaat. Handwört. der Staatwiss. 3 Aufl. B. I. *Dade.* Die Agrarzölle. 1901. (Schriften des Vereins für Socialpolitik. B. 91). *Wagner.* Agrar- und Industriestaat. 2 Aufl. 1902. *Pohle.* Deutschland am Scheidewege. 1902. *Wolf.* Das deutsche Reich und der Weltmarkt. 1901. *Oldenberg.* Deutschland als Industriestaat. 1897. *Arndt.* Deutschlands Stellung in der Weltwirtschaft. 1907. *Stumpfe.* Der kleine Grundbesitz und die Getreidepreise. 1897. *M. Naumann.* Kornzoll und Volkswirtschaft. 1901. *Johannes.* Deutschland als Agrar- und Industriestaat. 1902. Der deutsche Bauer und die Getreidezölle. 1902. *Heitz.* Das Interesse der Landwirtschaft

an den Handelsverträgen. 1900. *Kautsky.* Handelspolitik und Socialdemokratie. 1901. *Calwer.* Arbeitsmarkt und Handelsverträge. 1901.

Verhandlungen des Vereins für Sozialpolitik über die Wohnungsfrage und die Handelspolitik. 1902. (Schriften des Vereins für Socialpol. B. 98). *Croner.* Die Geschichte der agrarischen Bewegung in Deutschland. 1909. *Schippel.* Grundzüge der Handelspolitik. 1902. *П. И. Лященко.* Зерновое хозяйство и хлеботорговые отношения России и Германии в связи с таможенным обложением. 1915.

Пошлины на хлеб и заработная плата: *Рикардо.* Сочинения. Пер. Зибера. *Dietzel.* Kornzoll und Socialreform. 1900. *Diehl.* Kornzoll und Sozialreform. 1901. *A. Schulz.* Kornzoll, Kornpreis und Arbeitslohn. 1902.

Скользящая шкала. *Grabein.* Die deutschen Getreidezölle der Zukunft. 1900. *Diehl.* Bewegliche Getreidezölle. (Jahrb. für Nationaloekon. III. F. B. 19. 1900.) *Human.* Der deutsch-russische Handelsvertrag von 1894. *Henningsen.* Die gleitende Scala für Getreidezölle. 1912.

Послевоенное время. Neue Grundlagen der Handelspolitik. I. (Schr. d. Ver. f. Socialpol. B. 171. 1925). *Ritter.* Agrarzölle. 1924. Его же. Getreidezölle. Handwört. der Staatwiss. 4. Aufl. B. IV. *Sering.* Agrarkrisen und Agrarzölle. 1925 (есть рус. пер. 1927) *Harms.* Die Zukunft der deutschen Handelspolitik. I. 1925. Его же. Gegenwartsaufgaben der deutschen Handelspolitik. 1925. *Esslen.* Die Politik des auswartigen Handels. 1925. (рус. пер. 1927). *Петров.* Хлебные пошлины. 1925.

См. также литер. об «Identitätsnachweis» и о «Getreideeinfuhrscheine» (гл. XV, отд. 2).

Франция. *Ronce.* La crise agricole. 1900. *Duroselle.* La crise agricole. 1889. *Magnier.* Le paysan et la crise agricole. 1902. *Morand.* La crise agricole au point de vue économique. Les droits sur les blés. 1885. *Raboul.* Etudes sur la crise agricole. 1898. *Truchi de Varennes.* La population rurale et la crise agricole. 1898. *Risler.* La crise agricole en France et en Angleterre. 1887. *Le Gueu.* Droits de douanes sur les blés en France. 1904. *Chale.* Transformation du probléme douanier relativement au blé 1901. *Méline.* Retour à la terre. 1906. *Dijol.* Situation économique de la France sous le regime protectionniste de 1892. 1910. *В. Ф. Левитский.* Сельскохозяйственный кризис во Франции. 1899. *И. М. Гольдштейн.* Проблемы населения во Франции. 1903. *В. К. Федоровский.* Торговля России с Францией и Бельгией. 1915. См. также литер. об admission temporaire (Paisant, Maignial, Chapron, Colson Blanche).

Италия. *Fraccari.* Il dazio sul grano in Italia. 1908. *Giglioli.* Malessere agrario ed alimentare. 1903. *Valenti.* L'Italia agricola dal 1867 al 1911. *Giretti.* Per la libertà del pane. 1901. *Virgilii.* Il problema agricole e l'avvenire sociale. 2 ed. 1900. *Sombart.* Die Handelspolitik Italiens. (Schriften des Vereins fur Socialpol. 1892). *Poux.* La question agraire en Italie 1910. *Lüblin.* Die Handelsbeziehungen Italiens vornehmlich zu den Mittelmeerländern. 1913. *Hellen.* Italiens Volkswirtschaft. 1899. *Eheberg.* Agrarische Zustände in Italien. 1886. Его же. Der italienische Weizenbau und die Agrarzölle. (Schmollers Jahrbuch. XI. 1887). *Weber.* Ueber die gegenwärtige Lage der Landwirtschaft und die agrarische Bewe-

gung in Italien. (Jahrbücher für Nationaloekonomie. 1903. B. 25). *К. В. Костров.* Торговля России с Италией и наш вывоз сельскохозяйственных продуктов в эту страну. 1915.

Португалия. *H. Wagner.* Getreidezollpolitik Portugals seit 1888. (Jahrbücher für Nationaloekonomie. III. F. XX. 1900).

См. также литературу в гл. III.

I.

Далеко не все сторонники промышленного протекционизма признают и аграрный протекционизм. В особенности это относится ко всему тому направлению, которое придерживается воспитательных пошлин, оно отрицает их применимость к сельскому хозяйству. «Системы аграрных пошлин нет и не может быть», «между аграрным и промышленным протекционизмом имеется только то общее, что и те и другие пошлины содержатся в одном и том же тарифе». Чем же объясняется такое отношение к аграрным пошлинам?

Прежде всего разница между теми и другими состоит в том, что промышленник приобретает привилегию облагать население особым сбором при покупке платья, белья, обуви, домашней утвари, мебели и т. д., косвенно же облагать и все остальное, в том числе и его пищу и жилище, ибо из железа сделан и плуг, и топор, и части мельницы, и крыша дома, и инструменты плотника и каменотеса, и т. д. Но все-таки хлеб обложен лишь косвенно, лишь в какой-то доле оплачивается в нем промышленная пошлина. А здесь он непосредственно облагается, здесь облагаются съестные припасы вообще, которые поглощают от половины до двух третей всего дохода рабочего, и чем меньше доход, тем большую часть его; облагается в частности хлеб, на который у рабочего уходит от 16 до 18% заработка. По вычислениям Mombert'а, для семейства рабочего при среднем годовом доходе в 1 137 мар. обложение составляло 3,6%, когда пошлина в Германии равнялась $3^1/_2$ мар. со 100 *кг* и 5,2 — 5,7% с тех пор, как она достигла 5 мар. для ржи и $5^1/_2$ мар. для пшеницы (с 1906 г.). Те же 50 мар. годового расхода в среднем на семью рабочего принимают и другие авторы, причем оказывается, что прежде это было для немецкого рабочего равносильно работе в $8^1/_2$ дней в году, а затем превращалось для него в барщину в 12 — 13 дней в год.

Принимая (номинальную) заработную плату в 1900 г. за 100, увидим, что в Англии она составляла в 1880 г. 81, в 1890 г.—

*

90, в 1910 г. — 100, т. е. улучшение обнаруживалось за последнее двадцатилетие минувшего века, тогда как XX век характеризуется застоем. Напротив, немецким рабочим удалось не только увеличить с 1880 по 1900 г. в некоторых случаях плату чуть ли не вдвое, в других с половины 80-х годов на 25 и более процентов, но — что еще важнее — в самый период высоких цен на хлеб и высоких пошлин они снова подняли свою плату на 13 — 25% и даже на 35 — 40%. И какой же результат получился?

В Англии реальная плата сильнейшим образом поднялась: с 68 в 1885 г. до 100 в 1900 г. (1900 г. = 100) и хотя затем несколько понизилась — в 1910 г. на 92, но все же и теперь стояла значительно выше, чем в 1895 г. (84) и только ниже по сравнению с рекордным 1900 г. Это благоприятное положение английских рабочих объясняется фактом сильного сокращения стоимости жизни: с 117 в 1885 г. расходы упали до 100 в 1900 г. (1900 г. = 100) и затем лишь несколько повысились до 108 в 1910 г. В частности английскому рабочему хлеб обходился в 1870 г. в 154 (1900 = 100), в 1880 г. в 135%, напротив в 1890 г. в 115 и после дальнейшего падения в 1900 г. снова опустился в 1910 г. на 113,5, т. е. стоил даже ниже, чем в 1890 г. Таким образом, английский рабочий, не добившись в 1900 г. никакого повышения денежной платы, все же улучшал попрежнему свое положение, единственно вследствие удешевления расходов на жизнь, в частности понижения цен на хлеб.

Напротив, немецкий рабочий никогда не мог порадоваться уменьшению расходов: принимая 1900 г. за 100, он тратил столько же и в 80-х, и в 90-х годах, так что конец XIX века и первые годы XX века, которые так много дали англичанину, его ничем не снабдили, а дальнейшее десятилетие, вместо легкого толчка обратно, повергло его в самое тяжелое положение — расходы повысились до 120 на юге и до 127 на севере (вместо 108 в Англии). Вследствие этого, реальная плата, т. е. положение немецкого рабочего в Пруссии с 1890 г. по 1910 г. почти совсем не изменялось: там 78, тут 81, и только в течение небольшого промежутка около 1900 г. оно повысилось до 100, тогда как еще в 1895 г. равнялось всего 69, а в 1905 г. снова упало до 88. Еще меньшие колебания находим на юге: некоторый подъем с 91 до 100 и временно даже до 112, но затем опять возвращение к уровню 90-х годов (100). Так что рост цен на съестные припасы лишил немецкого рабочего возможности восполь-

зоваться выгодной конъюнктурой. Блестящее развитие германской промышленности дало ему возможность повысить свою заработную плату, но этот увеличенный заработок он не мог использовать для себя, а вынужден был передать землевладельцу, являясь лишь резервуаром между промышленником и помещиком, ведя ожесточенную борьбу с первым как бы для облагодетельствования второго.

Английскому рабочему в 1905 г. съестные припасы обходились в неделю в 185 пенсов; если бы он жил в Германии, он вынужден был бы истратить на них 218 $^3/_4$ пенс. или на 18% больше. Немецкий рабочий в то же время расходовал при его гораздо более бедном существовании 152 пенса, тогда как в Англии ему достаточно было бы $141^1/_4$ пенс., т. е. жизнь его была дома на 8% дороже, чем он мог бы существовать в Англии. В частности, англичанин расходовал на пшеничный хлеб — за 22 фунта в неделю $27^1/_4$ пенс., и за 10 ф. пшеничной муки $12^3/_4$ пенс., в Германии это обошлось бы ему в $39^3/_4$ и 18 пенс., т. е. почти в полтора раза дороже. Немцу пшеница не по карману, приходится довольствоваться ржаным хлебом, и все же за 25 фунт. в неделю он тратит целых $35^1/_4$ пенс., прикупая к ним всего 2 ф. пшеничной муки на $3^1/_2$ пенс., в Англии он сберег бы 5 пенсов.

В несколько меньшей степени, но все же давали себя чувствовать аграрные пошлины и в частности обложение хлеба во Франции. Французский рабочий, покупая по английским ценам, уплатил бы за потребляемый им пшеничный хлеб (29 ф. в неделю) вместо $41^3/_4$ пенс. всего $36^1/_4$ пенс., и расходы его были бы на 6% ниже, тогда как англичанину во Франции 22 ф. хлеба обошлись бы вместо $27^1/_2$ пенс. в $31^3/_4$ пенс., т. е. за хлеб и муку с него причиталось бы на 25 — 30% больше (а вообще на 18% больше) — это результат пошлин.

Французский рабочий в течение всего последнего 30-летия непрерывно повышал свою плату, хотя в гораздо меньшей степени, чем немецкий: с 82 в 1880 г. до 92 в 1890 г., до 100 в 1900 г. (1900 г. = 100) и до 110 в 1910 г., и ему удавалось все время и улучшать свое положение, хотя выигрыш его был в различные периоды неодинаковый; сначала он извлекал много из роста денежной платы, затем меньше, а в первое десятилетие XX века еще меньше: увеличение расходов на 4% свело его выгоду всего к 6%. Все же ему удалось с избытком покрыть потерю на съест-

ных припасах. Но этот подъем его жизненного уровня куплен слишком дорогой ценой — сильнейшим падением рождаемости и прекращением роста населения.

Еще и в другом отношении Франция за свои хлебные пошлины поплатилась. В то время как она еще недавно могла гордиться тем, что ее население потребляло наибольшее в мире количество пшеницы на душу населения, теперь она была оттеснена на третье место: со своими 207 *кг* на душу она стоит позади Бельгии и Канады, где потребление равно 219 — 220 *кг*. В отличие от других стран, где потребление пшеницы сразу вскочило на 40 — 45 и даже более процентов, Франция и в этом отношении осталась неподвижна — те же 207 *кг* и в 1881 — 90 гг. и двадцать лет спустя в 1901 — 1910 гг. (Федоровский, 109).

Еще хуже дело обстояло с Италией. Здесь, по официальным вычислениям, в 1884 — 87 гг. в среднем на душу населения потребление пшеницы составляло 128 *кг*, но затем, с введением пошлин, оно сразу сильно падает, доходя в 1898 г., несмотря на благоприятный урожай, до 109 *кг*. То же случилось и с потреблением других припасов — кофе, сахара, пива, табаку. К пошлинам присоединилась таможенная война с Францией, которая пронеслась, как ураган, по всей стране, надолго обессилив и изнурив хозяйственный организм Италии. С начала нового века, с общим экономическим возрождением пошло вверх и потребление пшеницы — до 160 *кг* в 1901 — 05 гг., но затем оно остановилось, хотя и теперь еще было далеко не достаточно и в потребление шла в значительном количестве кукуруза, которая (не вполне созревшая) вызывает жестокую болезнь — пеллагру (Костров, 83).

Пошлина на хлеб отнимала у итальянского населения 250 млн лир ежегодно, которые с успехом могли бы пойти на улучшение питания. Жизненный уровень столь низок, что невозможно сокращать на чем-либо ином, ибо и так уже все доведено до минимума. При таких условиях результатом хлебных пошлин является «ограничение потребления предмета первой необходимости — хлеба не только путем потребления более низких сортов, но даже простым недоеданием».

Правда, населению, которое платит этот оброк в пользу землевладельцев, возражают, что оно ежегодно втрое больше несет в кабак и ни одной слезы при этом не проливает. Но забывают, что алкоголь, как тень, следует именно за недоеданием.

Еще Либих говорил, что алкоголь, влияя на нервную систему, дает возможность рабочему дополнять недостающее количество силы за счет своего организма, «применить сегодня то количество, которое по естественным условиям могло бы быть употреблено только завтра; это вексель, выданный на здоровье человека, который каждый раз приходится вновь переписывать, ибо за отсутствием средств нет возможности уплатить его; рабочий поглощает капитал вместо процентов, и в результате неминуемое банкротство его организма».

Из этих данных, нам думается, яснее, чем из всяких абстрактных рассуждений, видны результаты хлебных пошлин для потребляющего населения. Сторонники их не отрицают, что убытки идут насчет массы населения, но, — с легким сердцем прибавляют они, — без жертв еще ни одно дело не устраивалось. Еще характернее возражение, что миллионы, которые пошли в карманы землевладельцев, там не остались, а «потекли обратно к части уплативших их потребителей в качестве производителей и продавцов промышленных изделий» — аргумент, который в свое время пускали в ход при дворе Людовика XIV, чтобы оправдать расточительньсть короля-солнца, и который вызвал первые научные сочинения по поводу этой блестящей системы «пускания денег в оборот», сопровождавшейся такими тяжелыми страданиями народа. «Если небольшая группа в 19% населения Германии не относит всю полученную от остальных 81% контрибуцию в 900 млн в сберегательную кассу, а тратит в значительной части на улучшение производства и на больший комфорт, то то же самое ведь сделали бы все остальные 81%, если бы им оставили эти 900 млн, которые у них отняли. Суть только в том, что предметы, приобретенные на эти 900 млн, потребили те 19%, а не эти 81% населения. Или полагают, что вина, выпитые помещиками, яства, ими съеденные, были еще вторично выпиты и съедены теми, кто переплатил им, покупая у них хлеб?»

Речь идет именно об очень небольшой группе, которая строит свое благополучие на этих жертвах, возлагаемых на все население, о группе, пожалуй, даже меньшей, чем приведенная пятая часть населения. Conrad вычисляет, что в Германии, по переписи 1895 г., из $5^1/_2$ млн. хояйств, всего 1,2 млн. имели площадь свыше 5 гектаров, и только такие хозяйства производят больше хлеба, чем потребляют. Вместе с семьями это даст

6 млн жителей или 11% всего населения заинтересованного в высоких ценах на хлеб. Но даже если прибавить к ним еще и хозяйства в 2 — 5 гектаров, то и тогда получится всего 21% или пятая часть населения, тогда как другая часть, максимум еще одна пятая, относится к ценам безразлично, не продает и не покупает а три пятых населения, в том числе рабочий класс, вынужден своей спиной отрабатывать этот тяжелый налог.

Но Conrad прибавляет, что и цифра в 21% населения, увеличивающая свои доходы на хлебных пошлинах, пожалуй, чрезмерно велика, ибо хозяйства в 2 — 5 гектаров далеко не всегда имеют остатки хлеба для продажи — обыкновенно то, что не съедают, идет на корм скоту. Эти предположения подтверждаются и другими фактами. Так, напр., в Вюртемберге действительно существенные выгоды извлекали из пошлин на хлеб только владения, имеющие свыше 50 гектаров, т. е. всего 0,19% всех хозяйств (1902 г.); из 1 000 семейств Бадена сильно заинтересованы в пошлинах всего только 6, несколько заинтересованы еще 62 и слабо заинтересованы 79; напротив, интерес 146 равен нулю, а 707 выражается в страдательной величине, их интерес противоположный. Brentano исходит из того, что почти все хозяйства с числом гектаров менее 5 не только не продают зерно, а, напротив, вынуждены еще прикупать его для собственного потребления или на корм скоту, так что Бисмарк своими хлебными пошлинами облагодетельствовал едва четвертую часть сельских хозяев Германии — всего 1,33 млн из 5,73 млн, или 23%. Это, если не считать сравнительно небольшого количества крестьян, всё крупные помещики, по преимуществу владельцы обширных прусских поместий к востоку от Эльбы.

Существенно именно то обстоятельство, что не только добивается подарков лишь небольшая часть населения, не более 11%, и добивается их насчет остальных 89%, среди которых находится беднейшее население, но даже среди сельских хозяев и землевладельцев вся выгода концентрируется на небольшой группе. Этим аграрные пошлины резко отличаются от индустриальных. Промышленники еще могут заявлять, что пошлины охраняют не их, а промышленность, ибо они повышают доход не одних самых крупных, но и средних и даже самых мелких предприятий. Все предприятия, как фабрично-заводские, так и ре-

месленные, все они продают; ни одно из них не работает для собственного потребления, а тем более не прикупает.

Иначе обстоит дело в сельском хозяйстве. Оно в первую голову всегда производит для нужд владельца и его семьи, и огромное большинство хозяйств дальше этого не идет, сохраняет в этом отношении характер домашнего хозяйства, производства для собственных потребностей. Мало того, ему еще приходится выступать на хлебном рынке в качестве покупателя. В Германии по Roncador'у, хозяйства до 2 гектаров вырабатывают всего 2,3 квинт. зерна, а для семьи нужно не менее 10 квинт. (квинтал = 100 килограммам или 6 пудам), так что приходится прикупать еще 7,7 квинт., т. е. втрое более, чем снято с поля, причем не считано еще негодное для людей количество, корм для скота и проч. Но и в хозяйствах с 2 — 5 гектарами при среднем урожае в $14^1/_2$ квинт. почти ничего не остается для продажи — избыток идет почти всегда на корм. И даже в хозяйствах в 5 — 20 гектаров остается сравнительно немного, в виду того, что на такие средние крестьянские хозяйства приходится в среднем 3,5 рабочих сил, получающих обычно хлеб от хозяина. Но все же 30 квинт. в год составляет избыток для продажи. Что же остается? Крупные крестьянские хозяйства и помещики, в количестве 259 тыс., имеющих пахоти, или 5% всех хозяйств с пашнями, да еще 23 тыс. крупнейших хозяйств свыше 100 гектар. или еще полпроцента хозяйств. Недаром Naumann ограничивается этими двумя группами и даже говорит, что «24 тысячи самых знатных собственников, живущих в своих замках и имеющих свыше 100 гектар., получают хлебные пошлины».

Хозяйство крупных поместий всецело построено на злаках, тогда как в крестьянском хозяйстве гораздо большую роль играет скотоводство (так в Баварии в 1912 г. на 100 гектаров площади посевов в хозяйствах до 5 гектар. приходится 92 головы скота, в крупных же помещичьих — свыше 100 гектар. — всего 45), и поэтому мелкие крестьяне отлично понимают, «где их башмак жмет», когда они отказываются от хлебных пошлин. Последние их заставляют только переплачивать на кормах, спешить с продажей коров и свиней и терять в цене и по этой причине, и из-за уменьшения спроса, ибо рабочий, вырабатывая оброк землевладельцу, вынужден покрывать его чем-нибудь — прежде всего отказывая себе в мясе и яйцах.

Против этого выдвигаются, правда, и в настоящее время возражения. Так один из немногих сторонников восстановления пошлин на хлеб в Германии после войны, Ritter, утверждает, что и пошлины на промышленные изделия приносят не всем владельцам данного рода предприятий равную выгоду. Но при этом он забывает о том, что они во всяком случае не сопряжены с убытком для наиболее важной части производителей, как это имеет место в отношении крестьян в сельском хозяйстве. Другой автор, Harms, вообще говоря, относящийся отрицательно к этим пошлинам, все же находит у них ту положительную черту, что они в свое время поощряли развитие полеводства в крупных поместьях и тем косвенно приносили выгоду и крестьянским хозяйствам. Если бы их не было, то крупные помещики также бы обратились к разведению скота, т. е. конкурировали бы с крестьянами. Но едва ли эта конкуренция нанесла бы ущерб крестьянам, она привела бы лишь к экспорту скота и мяса из Германии, к тому, что Германия последовала бы примеру Дании.

Факт резкой неравномерности в смысле влияния хлебных пошлин подтверждается и данными о других государствах, где взимаются хлебные пошлины. По подсчету Yves Guyot во Франции из 14 млн хозяйств $10^1/_2$ млн или 74% ничего не выигрывают от этих пошлин — это хозяйства до 2 гектар.; 2,2 млн или $15^1/_2$% кое-что выигрывают, и только для $1^1/_2$ млн или $10^1/_2$% пошлины составляют хороший источник дохода. Еще более распылена земельная собственность в Италии, стране мелкого и мельчайшего землевладения «par excellence». По Gatti, из 4,9 млн собственников, при весьма высоких налогах, всего 130 тыс., т. е. менее 3%, платят свыше 40 лир земельного налога, включая провинциальные и общинные прибавки. Число собственников, получающих пошлины на хлеб, Giretti определяет всего в 50 тысяч, т. е. в 1% всех землевладельцев — если многих из них вообще так можно называть, раз эти крестьяне обнаруживают желание не столько обрабатывать землю, сколько покидать ее на произвол судьбы, чтобы как-нибудь сбросить с себя это бремя. Средней собственности Италия не знает, но зато имеет знаменитые латифундии, которые ее когда-то погубили. Вообще около 40 — 50% производимой пшеницы не поступает на рынок, если же крестьяне ее везут для продажи, то для замены более плохими сортами, за которые платят пошлины. Владельцы

виноградников, оливковых плантаций, древесных (агрумных) насаждений, составляющие значительную часть населения Италии, несут один убыток от пошлин на хлеб, которые не только падают на них как на потребителей, но и сокращают потребляемое количество других продуктов. Зарабатывает только крошечная группа владельцев латифундий, собственников «пшеничных» земель.

Итак, очевидно, речь идет не о спасении этих крупных землевладельцев, а о сохранении тех культур, которые находятся на принадлежащих им полях. В Италии это менее половины всей площади, тогда как во Франции три четверти (хозяйства свыше 6 гектар. обнимали $36^1/_2$ млн гектар. из 49 млн), а в Германии даже 82 — 85% (хозяйства свыше 5 гектаров из 40 млн гектаров площади вообще 34 млн, из 24,4 млн пахоти 20,8 млн и из засеянной хлебными злаками площади в 8 млн гектаров 6,8 млн). Но вся трудность проблемы заключается именно в ответе на вопрос, необходима ли такая жертва? Нет ли иного исхода?

Постигший Западную Европу с конца 70-х гг. сельскохозяйственный кризис заключается в несоответствии между ценностью земли и доставляемым ею доходом — доход был слишком незначителен, в особенности если еще земля фактически принадлежала другому, кредитору, если она была сильно задолжена. При продаже ее по пониженной цене дело меняется: прежний собственник теряет, но новый, получив ее дешево, уже не чувствует кризиса, может довольствоваться теми же ценами на хлеб. И в этом отношении между промышленностью и сельским хозяйством также наблюдается крупное различие. В фабрично-заводской промышленности таможенные пошлины нередко неустранимы — иначе грозит не только разорение промышленникам, но и закрытие предприятий и прекращение производства. В сельском хозяйстве земля слишком ценная вещь, чтобы хозяйство можно было попросту прекратить и оставить землю на произвол судьбы, — только на мельчайших хозяйствах итальянских крестьян мыслимо нечто подобное. Во всех других случаях найдется всегда охотник приобрести землю по пониженной цене и продолжать распашку ее, так что обработка вовсе не прекращается.

В Англии при господстве свободной торговли лэндлорды это вынуждены были проделать. Земли переменили собственников,

последние довольствовались пониженной арендной платой, и кризис постепенно улегся. Но континентальные землевладельцы, привыкшие к постоянной помощи государства, предпочли естественно последнюю столь невыгодной для них самопомощи, они заявили, что такой массовый переход земель по пониженной цене равносилен был бы страшной военной катастрофе, что это было бы настоящее «обнищание» (не то, о котором говорил Маркс) населения, что нет ничего более антисоциального, чем такое явление. Если бы оно было навязано насильно, то нужно было бы всеми силами отбиваться, а тут хотят добровольно пойти на такой переворот и из-за чего — из каких-нибудь пошлин на хлеб.

А сторонники последних к этому еще прибавляют, что упадок цен на землю сам по себе являлся бы печальным событием, так как низкие цены — выражение примитивной сельскохозяйственной культуры, признак обеднения страны. На самом деле только для владельцев выгодны высокие цены на землю, и притом не для тех, кто желает быть или стать сельскими хозяевами, а для тех, кто бежит от сельского хозяйства. Страна же, напротив, заинтересована в том, чтобы всякому желающему обрабатывать землю это занятие было доступно, чтобы он мог приобрести эти средства производства по сходной цене.

В Германии в особенности крупные помещики уже много десятилетий спекулируют на росте хлебных цен. Первоначально надежда их не обманывала — цены на хлеб росли, и приобретение земли по высокой цене вполне окупалось; они могли спокойно тратить деньги, делать долги и закладывать землю — выгодная конъюнктура все переносила. Но когда с конца 70-х годов появился заокеанский хлеб и цены сразу пали, положение круто изменилось, и уплаченные за землю цены и обременявшие ее долги дали себя знать — первые сводили теперь доход к минимальному проценту, вторые поглощали весь этот доход. Обнаружилось все легкомыслие людей, живших надеждой на непрерывный рост цен на хлеб, заранее учитывавших его, не представляя себе возможности обратного поворота.

Необходимо было, очевидно, оздоровление сельского хозяйства — доведение цен на землю до их естественной нормы, т. е. до соответствия уровню цен на хлеб, исправление сделанной ранее ошибки. Государство не могло отвечать за неправильную бухгалтерию землевладельцев, за их неудачные спекуля-

ции, как оно не может гарантировать биржевику определенный курс тех или других бумаг. Самый курс последних для страны не имеет значения, если только продукт, вырабатываемый предприятием, не сокращается, — в последнем случае страна не страдает и от понижения цен на землю. А сельское хозяйство Германии не падало, напротив, урожайность, земледельческая техника, организация хозяйства успешно шли вперед, — но только все производилось в чрезмерно высоких цифрах, в роде того, как при падении ценности денег все сделки совершаются на гораздо большие суммы, хотя соотношение между ними, быть может, такое же, как это было раньше, когда деньги сохраняли свой прежний уровень ценности. Но такое положение, с виду безобидное, обыкновенно портят те или другие статьи дохода, которые отстали от общего движения. Здесь это были пониженные цены на хлеб. Но вместо того чтобы приноровиться к последним, их искусственно исправили — установили пошлины на хлеб, и тем самым всю прежнюю бухгалтерию сохранили и не только сохранили, но вновь повысили цены на землю и усилили задолженность.

Ожесточенная борьба из-за аграрных пошлин разгорелась в Германии в первые годы XX века, когда предстоял пересмотр таможенного тарифа и заключение новых торговых договоров. Хотя статистика и была далеко не полна, но продажные и арендные цены баденских земель, аренды на прусских доменах, сведения о провинции Познани, по Sarrazin'у, и о провинции Саксонии, по Steinbrück'у, свидетельствовали о том, что стоимость земли далеко не пришла в соответствие с ценами на хлеб, и поскольку вообще в последнее десятилетие понижение продажных цен и аренды имело место, оно происходило лишь в ограниченных пределах. Данные о задолженности в Пруссии дали огромнейшее возрастание ипотечного долга за 1886 — 97 гг. в $2^1/_2$ млрд марок, причем обнаружилось прогрессивное увеличение прироста: в 1886 — 89 гг. в 172 млн, в 1890 — 93 гг. в 200 млн, в 1893 — 97 гг. в 275 млн.

В виду этого предсказывали, что повышение пошлин вызовет в связи с ожиданием роста цен на хлеб лишь повышение стоимости земли, иначе говоря, подарок тем землевладельцам, которые поспешат покинуть свои имения, тогда как новые собственники снова переплатят на главном орудии производства — на земле, на том самом орудии, которое создает бедственное по-

ложение сельского хозяйства, они обременят землю новыми долгами — в этом выражается увеличение ее стоимости — и снова очутятся в том же положении, как и их предшественники. Пошлины не только не окажутся временным средством утоления боли, их не только придется сохранить, ибо отмена означала бы конфискацию имущества новых владельцев, но и дальше повышать, и так до бесконечности — винт без конца, насчет населения страны.

Но сила была на стороне помещиков — они добились своего. Эксперимент был сделан. Что же оказалось? Rothkegel установил, что продажные цены прусских имений в 1895-97 — 1900-03 гг. повысились на 17%, напротив в 1901-03 — 1907-09 гг. на 33%, т. е. вдвое более, причем разница наиболее велика для крупных поместьев: для низших групп она не превышает 11—13%, для земель же в 20—100 гектар. равняется 23%, для самых крупных 34—36%. Так что не успел еще пройти в 1902 г. новый тариф (он входил в силу лишь с 1906 г.), как прусские помещики немедленно же учли в стоимости земли те повышенные цены на хлеб, которые должны наступить с введением в будущем новых ставок. Восточные области Пруссии, гнездо дворянских поместий, прямо были охвачены каким-то угаром, опьянением — кроме немногих родовых земель все имения выносились на рынок, всё и вся продавалось; поколение, добившееся повышенных пошлин, старалось возможно скорее превратить их в золото; предлагались и платились такие продажные цены и аренды, при которых и новые пошлины оказывались ничтожными. В течение одного лишь 5-летия 1903-07 гг. более одной пятой всех прусских земель перешло в другие руки путем продажи, а если прибавить к этому и переход по наследству, то получится почти одна треть. В восточных же провинциях обороты были гораздо выше этой средней: более половины всех земель переменили своего владельца.

Ожидания противников повышения пошлин оправдываются и результатами, полученными в Баварии, на основании обследования продажных цен за 1900—10 гг. по районам. Везде обнаружилась сильнейшая спекуляция на землю. «Почти половина всех земель в течение 11 лет перешла в другие руки путем купли, передачи или принудительного отчуждения», — пишет один исследователь (Hansen), причем особенно сильная горячка охватила продавцов и покупателей, начиная с 1906 г.,

т. е. со времени вступления в силу нового тарифа. «Не менее одного раза были отчуждены $^2/_5$ всех хозяйств или половина всей площади земель (48,5%) — читаем у другого. В третьем районе число продаж в первые из обследованных лет — 1900 — 1902, незначительно, но с 1903 г., когда в рейхстаге прошли новые пошлины, количество их быстро повысилось — с 192 до 273 и затем не переставало расти» (Hörenz).

«В последнем районе и рост цен начался с 1903 г., уже в этом году они взлетают на огромную высоту — предвосхищение грядущих благ от вотированных пошлин, и в течение нескольких лет до 1909 г. доходят до 150 — 180% стоимости первого трехлетия» (Hörenz). В других районах, по крайней мере, выжидают введения тарифа в 1906 г., но зато затем, как бы стараясь себя вознаградить за пропущенное время, уже быстро бегут вперед, достигая во всех областях не менее 150%; в некоторых местностях для крупных имений (свыше 50 гектаров) в 1910 г. прирост равняется даже $^3/_4$ стоимости 1900 г., с параллельно развивающейся тем же темпом задолженностью: она составляет от 40 до 60% цены.

Таким образом, повышенные пошлины окольным путем через посредство цен на хлеб погнали вверх стоимость земли, и тем сильнее, чем более на продаже хлеба построено хозяйство. А в результате получается общий подъем всего и, следовательно, сохранение прежнего несооответствия между ценами на хлеб и всем прочим, только на новом более высоком базисе. Уверенное заявление «признанного авторитета» Buchenberger'а, что лишь незначительная часть земельной площади поступает в продажу и что всякий, кто имеет землю, крепко держится за нее, столь же мало подтвердилось, как и глубокомысленное пророчество Pohle, что после 1903 г. цены на землю не возрастут, а останутся на прежнем уровне, и владельцы земли, повысившейся в цене — «это уже противоречит предыдущему» — будут, конечно, радоваться этому, но их первым делом вовсе не будет поскорее продать землю. «Да неужели покупатель земли будет настолько глуп, чтобы уплатить цену, не соответствующую доходности?» — говорит он. Покупатель все-таки оказался так «глуп». Факт тот, что получился хороший подарок бывшим (теперь они уже бывшие) помещикам, благополучно освободившимся от земли, и возвращение — описан круг — к прежнему исходному пункту.

Об оздоровлении сельского хозяйства речь шла и в другом направлении, в смысле несколько большего сближения крупных «страдающих» поместий со средними и мелкими путем усиления скотоводства, посева кормовых трав и торговых растений и других культур, отчасти в дополнение к хлебам, отчасти и за счет их. Пример сельского хозяйства, переносящего центр тяжести из земледелия в скотоводство, представляет собою Англия, которой это помогло пережить кризис. Но еще более ценный пример дает Дания, не промышленная, а земледельческая страна, которой гораздо труднее было проделать такую операцию — ампутировать один член своего организма и заменить его другим. И все же удалось совершить переворот, и притом без помощи аграрных пошлин. Англия, являвшаяся для датского хлеба складом и амбаром, куда он непосредственно свозился, закрыла свои двери Дании, отдав предпочтение заокеанскому хлебу или предлагая датскому зерну те же цены, какие платила за американское, что равносильно было отказу от первого. Тогда Дания решилась открыть себе другие двери — провести свой скот на тот же английский рынок. Мало того, она идет и дальше и старается заменить живой скот более ценными и в то же время наиболее соответствующими ее климату и вследствие трудности транспорта имеющими меньше конкурентов продуктами скотоводства — маслом, яйцами, мясом и т. д. В 60-х годах хлеб составлял 60% сельскохозяйственного экспорта Дании, в половине 70-х все три отрасли поделили между собою вывоз на равные части, а затем вывоз хлеба прекращается и заменяется привозом, быстрыми же шагами идет вперед экспорт скота и продуктов скотоводства, причем между последними опять-таки происходит перемена мест — скот вынужден уступить место продуктам скотоводства, последние в отдельные годы дают в десять раз больший вывоз, чем животные. Так приспособлялось датское крестьянское хозяйство, применяясь к окружающей обстановке, и в результате нашло себе новый крепкий и прочный фундамент.

Нечего говорить, что на континенте Европы примеры Англии и Дании вселяли один ужас, свидетельствовали о том, как не следует поступать, — тем более, что ведь есть всегда готовое притти на помощь правительство. Для немецких аграриев одна мысль о том, что площадь хлебных посевов может сократиться, являлась нестерпимой, они строили сложную теорию о недопу

стимости даже такого состояния, когда промышленность перерастает сельское хозяйство, когда последнее развивается не столь быстро, как первое.

Фридрих Лист, говорит Oldenberg, утверждал, что народному хозяйству нужны обе руки — и земледелие, и промышленность. Теперь Англия дошла до того, что довольствуется только одной — не земледелием, а индустрией, а хлеб получает из других стран. Но эти руки не равноценны — первая, погибающая, гораздо важнее и необходимее второй; без промышленности можно обойтись, но без хлеба нельзя. Народное хозяйство, продолжает он, можно сравнить со зданием: земледелие — нижний этаж, который несет на своих плечах промышленную надстройку — верхний этаж. До тех пор, пока имеется еще свободная земля, есть возможность расширить нижний этаж вплоть до границ государства, и расширенный нижний этаж может нести соответствующим образом продолженный верхний этаж. Но верхний этаж нельзя распространить далее, чем идет нижний этаж, разве что жители его станут питаться иностранными припасами, обменивая их на свои промышленные изделия. Тогда промышленный этаж разрастается дальше в воздух, выходит за пределы государства, идет над чужой землей, искусственно поддерживаемый подпорками внешней торговли, стоящими на чужой земле, от которой получается пища. С того момента, когда появляется такая экспортная промышленность и начинается развитие по направлению к индустриальному государству, центр тяжести народнохозяйственного организма переходит за границу; при помощи искусственных подпорок он, правда, в состоянии держаться, но эти подпорки на чужой земле могут стоять лишь до тех пор, пока владелец земли их не трогает. Если в один прекрасный день явится владелец и пожелает сам использовать свою землю, то он срубит подпорки, и тогда рухнет все здание. Пока экспортирующая промышленность невелика, это не имеет значения. Но коль скоро она, как в Англии, обнимает большую часть населения, все народное хозяйство покоится на искусственных подпорках и падение его означает гибель нации.

Получалась теория — ее придерживаются и Wagner, и Sering, и Pohle и ряд других авторов — хозяйственной автаркии, гармонии между земледелием и промышленностью, теория, отрицающая международный обмен, ибо кто может безусловно

гарантировать, что земледельческие страны всегда останутся ими, что они не разовьют свою индустрию и не увеличат своего населения до таких пределов, что исчезнут избытки хлеба для вывоза? Германию усердно занимала мысль о том, нельзя ли у себя дома производить весь нужный хлеб и таким путем освободиться от привоза, а тем самым ослабить свою связь с мировым рынком, в который Германия слишком сильно, якобы, втянута, внести в свою хозяйственную жизнь несколько больше самодовления. Много строилось планов по этому поводу, но выяснялось, что хотя урожайность и растет скорее, чем надеялись даже сторонники такой автаркии (напр., Thiel), но еще более быстрый рост потребления на душу опрокидывает все расчеты; другие и сами сознавались, что речь может итти лишь о ближайшем времени — спустя четверть века придется снова обратиться к привозному хлебу; третьи мечтали о расширении площади посевов, забывая, что и леса Германии весьма нехватает, как и ряда других сельскохозяйственных продуктов, а болотистые и иные неудобные земли не скоро дадут результаты.

На самом деле, сильно подняв цены пошлинами, добились того, что стали обрабатывать и почвы худшего качества рожью и овсом, и эти хлеба в последние годы до войны покрывали всю потребность германского населения (рожь 100%, овес 98). Но не надо забывать, что это случилось не столько благодаря пошлинам, но прежде всего и вследствие вывозных премий, форсировавших экспорт ржи (см. ниже гл. 15 II), что далее население от ржи стало переходить к пшенице (потребление пшеничной муки на душу в 1888—93 гг. 54 *кг*, в 1903—08 гг. 66 *кг*) и что третья часть пшеницы и две пятых ячменя по-прежнему получались из-за границы. Посевная площадь ржи с 1891 — 95 гг. по 1906 — 10 гг. увеличилась с 5,82 млн гектар. до 6,12, овса с 4 до 4,29 млн, тогда как площадь пшеницы упала с 1,96 до 1,87 млн гектар., а ячменя с 1,69 до 1,64 млн, так что первые два расширились насчет последних двух, общий же посевный фонд — несмотря на пошлины — почти не изменился (с 16,5 до 17,2 млн гектар.), а на душу населения с 1878 по 1909 г. даже сократился на четвертую часть (вместо 30,7 — 22,3 акра), — пошлины оказались бессильными предотвратить это (П. И. Лященко).

До войны в Германии считали, что 13% всего потребляемого

хлеба получалось из-за границы, во время войны находили эту цифру слишком низкой, указывая на неправильность официальных подсчетов,[1] и повышали ее до 20% (Harms). Что касается скотоводства, то количество получаемого мяса росло быстрее, чем численность голов скота, поэтому непосредственному сокращению зависимости Германии от других государств в области потребления мяса необходимо противопоставить косвенную зависимость ее в виде привоза корма для скота (46% потребляемого ячменя получалось из-за границы). Это резко обнаружилось во время войны, когда исчезли привозные кормовые средства и сразу наступил упадок в области скотоводства. Так что и эта цель — освобождения Германии от привоза иностранного хлеба, не говоря уже о противоречии ее всему характеру и принципам современного мирового хозяйства, оказалась недостижимой в целом, а в части — лишь при помощи столь сомнительного средства уже не протекционной, а чисто агрессивной политики, как вывозные премии. Правда, во время войны — а этот случай немецкое правительство и немецкие экономисты всегда имели в виду, настаивая на хлебных пошлинах, — расширение площади посевов ржи значительно облегчило Германии разрешение проблемы пропитания населения собственным хлебом, когда иностранного не оказалось, но опять-таки это создали не одни хлебные пошлины, но и вывозные свидетельства. Да и можно ли строить всю аграрную и торговую политику, исходя из условий войны, готовясь к последней, а не руководствуясь потребностями нормального, мирного времени?

Когда в Италии были введены в 80-х годах аграрные пошлины на хлеб, Sombart предсказывал наступление одной из следующих двух возможностей. Либо структура ее сельского хозяйства не изменится, распределение культур останется прежнее — тогда получится одно лишь возрастание цен на хлеб и на скот и обогащение небольшой группы крупных помещиков. Либо аграрные пошлины вызовут изменение площади культур в интересах пахотей и пастбищ — в ущерб виноградникам, оливковым рощам, агрумным и тутовым плантациям; это обозначало бы уменьшение в ценности произведений сельского хозяйства,

---

[1] И до войны отдельные лица обращали внимание на неудовлетворительность постановки статистики урожаев и площади посевов, указывая на то, что при такой статистике площади посевов через 20 лет получилось бы, что в Германии эта площадь превышает размеры всей ее территории.

*

сокращение тех именно продуктов, в которых преимущества южного климата претворяются в хозяйственные ценности.

В действительности наступило первое — то, что Зомбарт считал меньшим из двух зол. Сельское хозяйство Италии почти не двинулось с места, или, вернее, в первое десятилетие оно даже пошло назад в смысле урожайности, в течение же второго десятилетия в начале XX века сделало известные успехи, так что в общем минус и плюс компенсировались. По крайней мере таков итог для большей части страны, только север находится в привилегированном положении. Здесь почвы лучше, здесь человеческий ум более подвижен, здесь стараются учиться, работать, улучшать. Но прочие районы, в особенности южные, с их примитивной, не знающей ни травосеяния, ни искусственных удобрений, культурой, давят на эту повышенную урожайность и создают попрежнему низкую среднюю. Их давление особенно сильно, ибо на юге гораздо большая площадь занята злаками, чем на севере (39 вместо 32%), и на юге почти вдвое большая часть пахотей, чем в среднем в стране, расположена в гористых, как бы нарочито выбранных наиболее неудобных местах (43% вместо 23), где ни о каком сколько-нибудь приличном урожае не может быть речи.

В начале 80-х годов посевы пшеницы уступали место виноградникам, но затем они снова не только вернули себе прежнее место, но, не остановившись на этом, стали делать и дальнейшие завоевания, правда, главным образом на новых землях, осушенных или просто пустопорожних, нередко, впрочем, и на таких, где мог бы процветать и виноградник и апельсинное дерево. Пошлина дала возможность занять и эти места пшеницей, она искусственно поддерживает их обработку, совершенно немыслимую при более низких ценах.

Парламентская анкета 1884—86 гг. по поводу «parte agraria» полагала, что всякая пошлина повергнет в дремоту сельское хозяйство, наполнит его радужными надеждами и удержит от необходимой реорганизации, а только последняя дает ему возможность создать самозащиту — всякое искусственное средство лишь отдаляет этот момент. Но парламент не послушался: утверждали, что под охраной пошлин сельское хозяйство разовьется и наберется сил для борьбы с иноземной конкуренцией, мечтали об интенсификации зерновой культуры, о повышенных урожаях.

Как мы видели, те, кто смотрел намеренно или искренно чрез розовые очки, ошиблись, ибо интенсификация не появлялась. Приспособление, правда, произошло, но только не то, о котором говорила анкетная комиссия, а совершенно иной категории — хозяйство приспособилось к высоким ценам и без них жить не может; если снять или понизить пошлины, то наступят пониженные цены, означающие бездоходность и даже убыточность обширных посевных площадей. Промышленный протекционизм сулит при благоприятных условиях расширение производства на равных, быть может, даже более выгодных основаниях, нет того закона убывающего плодородия, который является полновластным господином в сельском хозяйстве и в форме перехода на худшие земли и в виде сокращения последующих урожаев. Отсюда — и это новое отличие аграрных от промышленных пошлин — охрана земледелия в странах, импортирующих хлеб, не только не воспитывает его, не является временным костылем, но и, расширяя производство, закрепляет пошлины, заставляя обрабатывать худшие почвы. Из двух целей, которые ставит себе промышленный протекционизм, увеличение числа и размера предприятий и усиление производительности их, аграрному протекционизму доступна только первая. Но в Италии и она не имела места — протекционизм оказался бесплодным, а в то же время, ограждая свои пшеничные поля высокой таможенной стеной, Италия не могла обеспечить свободный доступ своим винам, апельсинам и лимонам, оливкам, шелку-сырцу на иностранные рынки. Эти продукты громко заявляли свои справедливые требования, а за ними стояли важные и крупные интересы итальянского народного хозяйства.

И Франция не может похвастаться блестящими результатами аграрного протекционизма, и тут привычка полагаться на правительство не привела к исцелению сельского хозяйства. Цели, которые себе ставили французы, были гораздо умереннее, чем ожидания других стран от хлебных пошлин. Франция не стремилась полностью покрывать свою потребность в хлебе — и так почти всю потребляемую французами пшеницу доставляет французская почва; не ждали и немедленного расцвета земледелия под защитой охранительных ставок. Нужно было лишь предотвратить убытки, которые могла нанести земледельческая иноземная конкуренция, ибо низкие цены могли повергнуть в отчаяние. Им и были даны пошлины, которые ставили их вне

влияния чрезмерно резких колебаний мирового рынка, обеспечивали им спокойное существование.

Но такое среднее состояние было в результате немыслимо: из одной крайности французское сельское хозяйство попало в другую.

Освободившись от международной конкуренции, оно очутилось в искусственной атмосфере, лишенной всякого возбуждающего веяния, притупляющей инициативу, самопомощь, чувство ответственности за свою судьбу. Французский крестьянин попрежнему не знал рациональной системы хозяйства и не нуждался в ней; на одной и той же полосе он сеял и пшеницу, и кукурузу, и рожь, и овес, и люцерну, и иные растения, думая больше о своих собственных потребностях в этих разнообразных злаках, чем о выгодности сбыта их на рынке. В результате находим «посевы пшеницы и на богатых почвах, дающих пышные всходы, и на слабых, худосочных участках с бедной жатвой, земли, производящие 24, 25, 30 и даже 40 гектолитров с гектара, и тут же бок-о-бок поля с 9,7 и даже 5 гектолитрами». Правда, в течение последнего полустолетия, как до появления охранительных пошлин на хлеб, так и за время их существования, посевный фонд неуклонно понижается, но, повидимому, в недостаточной мере (с 80-х годов запашки под пшеницей сократились на 5%), ибо средняя урожайность все еще весьма низка и растут сборы пшеницы крайне медленно, в особенности в последние пятилетия до войны: в 1886 — 95 гг. 501 млн пуд,. в 1896 — 1900 гг. 544 млн, или увеличение на 8%, но затем та же цифра и в 1901 — 05 гг., и в 1906 — 10 гг., и в 1911 — 13 гг., т. е. полная остановка (В. К. Федоровский). С этими фактами надо сопоставить утверждение протекционистов, что «таможня подготовила почву науке и нашу старую французскую землю, уставшую от стольких веков труда, возродила к новой жизни и сделала более плодородной, чем была она когда-либо». На самом деле политика «дорогого хлеба», как мы видим, означает косность, неподвижность земледелия. С какой стати французу заботиться об удобрениях, об улучшенных орудиях, считаться с качеством почвы при выборе посевов, заменяя пахоти на менее плодородных землях лугами и пастбищами, расширять скотоводство, для которого даны все условия, — когда простирающаяся над ним рука таможни его вполне обеспечивает и охраняет, позволяет обрабатывать любую почву и наиболее

примитивным способом? Свободная конкуренция быстро запретила бы такой расточительный образ действий.

После войны отношение Германии к пошлинам на хлеб изменилось. В то время как до войны значительная часть немецких ученых экономистов высказывалась в пользу их и признавала установленные в 1902 г. повышенные ставки необходимыми, теперь все они, за единичными лишь исключениями, являются противниками этих пошлин, признавая, что, будучи отменены во время войны, пошлины на хлеб не подлежат восстановлению. Они указывают именно на то, что после войны создались в этом отношении весьма благоприятные условия, так как речь может итти лишь о невосстановлении, но не об упразднении их. Отмена хлебных пошлин или хотя бы понижение их всегда сопряжены с большими затруднениями, так как сельское хозяйство приспособилось к ним, рассчитывает на них, в особенности цены на землю растут соответственно размерам пошлин. В настоящее время этот момент потерял свое значение. Цены на землю пришли в соответствие с современными условиями, характеризующимися отсутствием пошлин. Впрочем, в последние годы они обнаруживают снова известное стремление к повышению. Введение вновь пошлин вызвало бы быстрый рост их, возобновилась бы та спекуляция на землю, которая имела место до войны.

Другим обстоятельством, которому в до-военное время придавалось большое значение при установлении и повышении пошлин на хлеб, являлась задолженность землевладения. Первоначально опасались, что резкое падение цен, происходившее в 80-х и 90-х гг., вызовет сильное понижение цен на землю и тем самым лишит ипотечные долги всякого обеспечения, вызовет многочисленные продажи земли с аукциона. Позже этой опасности уже не придавали значения, но находили, что вследствие сильной задолженности землевладельцам не остается почти ничего от их дохода, все уходит на уплату процентов по долгам. В настоящее время и это изменилось, так как инфляция почти совершенно освободила их от ипотечных долгов, так что с процентами, уплачиваемыми землевладельцами по долгам, теперь считаться не приходится. Правда, иногда указывают на то, что хотя сельские хозяева благодаря этому сберегают 650 млн мар., которым прежде равнялись проценты, но зато этой выгоде надо противопоставить ущерб в виде отсутствия пошлин,

роста цен на фосфаты (для удобрения) и повышения поземельного налога. Но о поземельном обложении можно говорить лишь в связи с общей податной системой, и это вопрос совершенно иной, чем проблема пошлин на хлеб, последние же, именно вследствие освобождения от долгов, совершенно не вызываются необходимостью.

Наконец, не следует упускать из виду и того обстоятельства, что немецкий народ после войны сильно обеднел и ему приходится нести тяжелое иго репараций. Возложить при таких условиях на немецкого рабочего то бремя, от которого он страдал и при гораздо более благоприятных условиях до-военного времени, было бы до крайности жестоко. Едва ли бы ему теперь удалось путем сильной борьбы с предпринимателями переложить на них пошлины. Положение германской индустрии в настоящее время не таково, чтобы промышленники могли пойти на это. А если бы все же эта цель была достигнута, то это обозначало бы в данное время, когда Германия старается восстановить свое прежнее положение на мировом рынке, совершенно лишить ее надежды на это. Германии важно всячески устранять те препятствия, которые мешают восстановлению международного товарообмена, она должна стремиться к облегчению его, тогда как аграрные пошлины только способны создать затруднения.

В частности и зависимость Германии от иностранного привоза хлеба ныне значительно увеличилась. Из страны, вывозившей накануне войны рожь, она превратилась теперь в страну, снова вынужденную ее импортировать. Если в 1912 г. превышение привоза зерна над вывозом (за вычетом экспортируемой муки) составляло 1,1 млн тонн или 16,8 *кг* на душу населения, то в 1924 г. оно (включая импорт муки) достигало 2 млн тонн, или 31,5 *кг* на душу. Зависимость, следовательно, удвоилась, на самом деле она еще больше, так как потребление сократилось. Исходя из потребления в размере 192 *кг* на душу до войны, получаем, что тогда 5,7 млн немцев питались привозным хлебом. Теперь при потреблении в размере 124 *кг* число их достигает 16 млн. Но эти подсчеты не точны; если взять более правильные цифры, то получится в 1912 г. 6,7, а в 1924 г. свыше 14 млн человек, питавшихся иностранным хлебом. Если будем иметь в виду, что Германия потеряла часть своих лучших земель и что и урожайность понизилась, то надежда на покрытие

всей потребности в хлебе собственным земледелием окажется еще более фантастичной, чем она была до войны. Но если бы эта цель и была достижима «в течение нескольких десятилетий», как утверждают мечтатели, то возникает все же вопрос, как быть с теми 14 млн, которые не могут ждать, пока Германия их снабдит хлебом, а хотят есть уже теперь? Очевидно, чтобы их прокормить, Германия должна вывозить свои промышленные изделия, развивать экспорт их, а пошлины на хлеб — как мы видели — способны лишь затруднить экспорт.

На ряду с решительными противниками их находим таких, которые готовы итти на известные уступки, устанавливая их в небольших размерах, но только на случай, если бы цены на хлеб упали настолько сильно, что сельское хозяйство при них не могло бы существовать. Но и в этом случае они должны носить лишь временный характер, будучи вводимы только на один год, после чего они признаются утратившими силу. Вопрос о применении их в следующем году должен снова самостоятельно обсуждаться. Другие предлагали ввести скользящую шкалу таким образом, чтобы при понижении цен до известного уровня пошлины автоматически вводились и с дальнейшим падением их росли, тогда как в случае повышения цен, сокращались, а при достижении ими известного уровня совсем отпадали.

Несмотря на все возражения и на приведенные проекты, которые должны были роль и влияние пошлин на хлеб по крайней мере уменьшить, они все же были восстановлены в виде твердых ставок, которые были впрочем несколько меньше, чем это было, начиная с 1906 г. И в других странах эти пошлины, отмененные во время войны, в последние годы также вновь введены, отчасти даже повышены по сравнению с до-военным временем. Мы их находим снова и во Франции, и в Италии, и в Испании, и в Португалии, и в Австрии, Венгрии, Чехо-Словакии, в Бельгии, в Соединенных штатах.

Во Франции пошлины на хлеб, как и на мясо и скот, были восстановлены только к концу 1927 г. Землевладельцы требуют равенства — сельское хозяйство и промышленность должны быть поставлены в одинаковое положение; если охрана первого будет ниже, чем защита второй, то получится несправедливость, земледелие будет страдать. Почти полное отсутствие таможенных ставок или крайняя незначительность их, по сравнению с пошлинами на промышленные

изделия, — говорили в парламенте, — запрещения вывоза сельскохозяйственных продуктов или запретительные вывозные пошлины — вот характерные черты аграрной политики послевоенного времени, старавшейся создать для индустрии наиболее выгодные условия; а для этой цели нужно было понизить цены на хлеб, ибо тогда понижалась заработная плата. Вместо охраны промышленных изделий в 2 — 6% с цены получалась пошлина на сельскохозяйственные продукты всего в 1 — 2%. Закон 1927 г. явился первым шагом в новом направлении, вырабатываемый ныне тариф должен пойти дальше по этому пути.

В Соединенных штатах после войны и сельские хозяева стали поборниками протекционизма. Это настроение создал аграрный кризис. Он обусловливался и сильным увеличением издержек производства, вследствие чего уже не было соответствия между ними и ценами на сельскохозяйственные продукты и обильными урожаями пшеницы, овса и кукурузы в Канаде, которые импортировались в Соединенные штаты, вследствие низкого курса канадского доллара, по пониженным ценам, и конкуренцией Аргентины, продукты которой (в особенности скот) усиленно экспортировались, также пользуясь «выгодами» обесцененной валюты. Кризис еще более обострился, вследствие потери иностранных рынков, обильно снабжавшихся Соединенными штатами во время войны (тогда как площадь посевов пшеницы возросла во время войны на 8 млн акров, т. е. более чем на 15%). Спрос на вывозимую заокеанской республикой шерсть и хлопок упал как в Европе, так и в Восточной Азии и в Южной Америке, — в последней (в Аргентине и Бразилии) в виду того же падения ценности валюты.

Уже временный тариф 1921 г. установил высокие пошлины на сельскохозяйственные продукты, но это не вызвало повышения цен на них. Правда, привоз этих товаров в Соединенные штаты сократился, но канадская пшеница и аргентинский скот, не попадая туда, двинулись на другие рынки и стали там конкурировать с Соединенными штатами. Действительно, если импорт рогатого скота после введения новых пошлин упал с 301 до 121 млн фунтов, то и вывоз его за то же время сократился с 259 до 121 млн, а так как Канада на созданные ей затруднения ответила тем же,

то экспорт туда, состоящий из хлопка, стали и иных промышленных изделий, понизился (в 1921-22 г.) на 340 млн долларов.

Хотя таким образом фермеры оказались обманутыми, все же тариф Форднея пошел дальше в том же направлении, притом даже после того, как кризис, не благодаря пошлинам, а вследствие кредитования, поощрения экспорта и иных мер не-таможенного характера, прошел и нормальная жизнь восстановилась. Установлены пошлины на пшеницу, рожь и маис, хотя в этих случаях они едва ли могут оказывать какое-либо влияние на цены: вся суть в экспорте. Но и всевозможные иные сельскохозяйственные продукты добились таможенной охраны — закрыты те бреши, которые еще имелись во временном тарифе. Исключение составляет один лишь египетский хлопок, бесцельность обложения его (во временном тарифе) обнаружилась слишком ясно.

Г Л А В А   П Я Т А Я

ВЫВОЗНЫЕ ПОШЛИНЫ

Много данных в литер. по истории таможенной политики (см. литер в гл. II) см. также в общих курсах торговой политики (литер. в введ. и финансовой науки (литер. в гл. I). Специально о вывозных пошлинах: *Levy.* Ausfuhrzölle und die deutsche Handelspolitik. 1907. *Pape.* Ausfuhrverbote und Ausfuhrzölle. 1910. *Lexis.* Ausfuhrzölle und Ausfuhrverbote. Handw. der Staatswiss. 3 Aufl. B. I. *Штейн* и *Канторович.* Русский экспорт и внешние рынки. 1923. *Громан.* Экспортные возможности России. 1923. Свод таможенных тарифов со вступит. ст. Потяева. 1927.

I. ХАРАКТЕР ВЫВОЗНЫХ ПОШЛИН И ПРИМЕНЕНИЕ ИХ ДО ВОЙНЫ

Вывозные или отпускные пошлины, взимаемые на границе государства, старше привозных и имели когда-то гораздо большее фискальное значение, чем привозные. Первые пограничные вывозные пошлины появились во Франции в 1340 г., привозные же не ранее XVI века. Во французском тарифе 1664 г. содержалось 700 статей по привозу и 900 по вывозу. В Англии в XVI ст. привозные пошлины доставляли 42 тыс. ф. ст., вывозные — 185 тыс. Одновременно с ними, как и в области привоза, существовали запрещения — лишь они (а не пошлины) здесь, как и там, имели экономический характер и вызывались соображениями протекционизма, а не фискального свойства.

В России вывозные пошлины в XVII и XVIII ст. взимались со всех привозимых и вывозимых товаров, и пограничные вывозные пошлины мотивировались тем, что «за границей пошлины на русского великого государя не берут», — иначе говоря, будучи вывезены за пределы России, эти товары уже никаких доходов казне не дадут; стало быть, нужно их обложить при вывозе. В русском тарифе 1724 г. внесено 218 видов товаров привозных и 117 отпускных; из последних только 15 видов товаров дозволено вывозить беспошлинно. Все же невошедшие в тариф товары обложены 5% при ввозе и 3% при вывозе. Запрещен вывоз золота и серебра, шерсти и т. д.

Но к этому времени привозные пошлины уже продвинулись на первый план, оттесняя пошлины, взимаемые при вывозе товаров, и постепенно все более и более оставляя их позади. Да и вообще мало-по-малу изменяется отношение к последним, как к источнику фискального дохода. Jean Bodin в XVI ст. еще одобрял французские вывозные пошлины, будучи убежден, что северные соседи Франции не могут обойтись без ее вина, соли, оливкового масла и потому вынуждены нести пошлину. Напротив, в XVII ст. англичанин Петти настаивал на отмене этих пошлин, за исключением лишь тех случаев, когда тот или другой товар сбывается за границу по монопольным ценам. Король Георг I называл в 1721 г. вывоз промышленных изделий важным источником народного благосостояния, и в связи с этим в Англии началось отрицательное отношение к вывозным пошлинам. В 1660 г. насчитывалось свыше 200 таких статей тарифа; в 1787 г. от них осталось всего 50. За Англией последовали другие страны, поспешив понизить и даже упразднить вывозные пошлины на фабрикаты, тогда как на сырые материалы и инструменты они, в интересах собственной промышленности, еще повсюду сохранялись. В России в 1811 г. (в правилах, составленных в руководство министру финансов) указывалось на то, что «должно стараться облегчить вывоз внутренних произведений, почему те роды отпускных товаров, которые могут быть заменены произведениями других земель, должны быть при выпуске свободны от всякого налога; те, которые исключительно принадлежат России или преимуществуют по изобилию и дешевизне, могут быть облагаемы умеренной пошлиной».

«Величина пошлин при вывозе из государства, в особенности переработанных произведений, — писал в 1818 г. Николай Тургенев в своем «Опыте теории налогов», — должна также сообразоваться с совместничеством (т. е. конкуренцией), в коем находятся купцы сего государства с другими на иностранном рынке». Он указывал на опасность, состоящую в том, что «иностранцы могут уменьшить потребление свое, или иногда даже начинать сами производить сии предметы; и в таком случае сбудутся слова Свифта, что в финансовой арифметике два и два часто дают не четыре, но один».

Но число товаров, которые производились бы исключительно в стране, и в России и в других государствах все более и более

сокращалось. Все важнейшие товары, облагаемые прежде вывозными пошлинами, становились объектами международной торговли, должны были выдерживать конкуренцию на мировом рынке. А в этом случае, хотя казна и получает от этих пошлин доход, но страна, ее народное хозяйство, несет от них убыток. Они оказывают такое же влияние на вывоз товара, как привозные пошлины, которые товар уплачивает в других странах, с той лишь разницей, что фискальный доход получает таможня страны вывоза, а не иностранные казначейства. Привозные пошлины запирают дверь снаружи, вывозные — закрывают ее изнутри; в первом случае надо платить на чужой территории, чтобы попасть на нее, во втором — у себя дома, чтобы пройти таможенную черту. Особенно печально это должно отзываться на вывозе, если другие страны не взимают вывозных пошлин, свободно пропускают свои товары за границу. Тогда государство с вывозными пошлинами ставит свои товары в особо невыгодное положение — как если бы им приходилось уплачивать за привозные пошлины в то время, как их конкуренты из других стран были бы освобождены от этого. Производителям таких товаров приходится либо повысить цену на сумму пошлины, т. е. переложить пошлину на потребителя, но тогда те же товары из других стран, не неся пошлины, будут продавать дешевле и вытеснять их, либо взять ее на себя, т. е. вывозить товар на невыгодных условиях.

Иное дело, если страна пользуется монополией. Когда итальянские города были единственными, снабжавшими всю Европу шелковыми материями, когда Англия вывозила тонкие и легкие узорные ткани, которые не производились в других странах, а Франция при Кольбере создала свое производство кружев, зеркал, дорогих духов и галантерейных товаров, на которые был больший спрос и в Германии, и в Австрии, и в других странах, их не выделывавших, — тогда, еще в начале XVIII ст., можно было произвольно устанавливать цены на эти товары, и покупатель их охотно платил. Тогда утверждали, что покупатель несет вывозные пошлины, взимаемые с этих изделий, и это утверждение было правильно. Но постепенно положение изменилось, и Джон Синклер в 1790 г. мог уже заявить, что «неправильность этого взгляда доказана». Другие страны стали создавать у себя те же отрасли производства, ту же шелковую, ковровую, зеркальную и т. д. промышленность, и монополия

исчезла, потребитель уже отказывался брать на себя вывозную пошлину.

Железные дороги и заокеанское пароходство, революционировав все хозяйство, нанесли удар и вывозным пошлинам. Пришлось отказаться от этого источника дохода при вывозе не только фабрикатов, но и сырья; шерсть и лен, каменный уголь и чугун, медь, кожи, — все стало объектом мировой торговли, все должно было выдерживать международную конкуренцию, а вывозные пошлины были тем свинцом, который тянет вниз, не дает вести экономическую борьбу с конкурентами на равных основаниях.

Вывозные пошлины являлись плотью от плоти той эпохи, когда «гордый и высокомерный купец», — как его описывает экономист XVIII века, — не спеша обслуживал обычный круг покупателей, мало интересуясь вкусами и привычками их, вывозя за границу лишь немногие, занимавшие особое положение на иностранных рынках, товары, предназначенные для высших классов населения, и устанавливая цены их по своему усмотрению. Но они являлись анахронизмом для эпохи мирового хозяйства, когда экспортеру приходится бегать и «ухаживать» за покупателем, вести отчаянную борьбу с конкурентами, всячески пытаясь втиснуть свой товар в толпу товаров, обращающихся на иностранных рынках, когда каждая страна старается экспортировать возможно больше и возможно более разнообразные товары, когда всякая лишняя копейка отзывается на успешности экспорта и правительство вынуждено не только устранять препятствия в области экспорта, но нередко вдаваться и в иную крайность: не только не брать ничего от экспортеров, но еще возмещать им уплаченные при ввозе пошлины на сырье, из которого выделан товар, и даже прибавлять из своего кармана для поощерения вывоза — выдавать вывозные премии.

Началось упразднение вывозных пошлин, как мы видели, уже в XVIII ст. с пошлин на фабрикаты, которые ранее, чем сырье, становятся объектами международной торговли; но затем принялись и за устранение вывозных пошлин на сырье. В этом случае положение было иное. Сырье первоначально вообще не дозволялось вывозить, так как оно нужно было для собственной промышленности. Постепенно запрещения стали заменяться вывозными пошлинами. Последние, следовательно, имели совершенно иной характер, чем обложение при вывозе

фабрикатов. Вывозные пошлины этого рода вытекали прежде всего из экономических, охранительных соображений — они должны были сохранить в стране и удешевить нужную промышленности шерсть, лен, кожи, бумажную массу и т. д. В виду этого, часть их — как мы увидим ниже — сохранялась еще и в XIX веке. Поскольку мы в это время еще находим вывозные пошлины, они облагают сырье и вызваны не фискальными соображениями, а протекционными. Однако и тут условия должны были постепенно измениться. Не довольствуясь туземным сырьем, промышленники стали вскоре обращаться за ним к мировому рынку. Но тогда не мог не возникать вопрос: к чему вывозные пошлины, эти смягченные запрещения вывоза, — зачем препятствовать сельскому хозяйству сбывать свои продукты на наиболее выгодном рынке?

Первая начала действовать Англия, выступавшая одновременно на два фронта, не признавая никаких стеснений торговли, будь то привоз или вывоз. Уже в 30-х и 40-х годах от большинства вывозных пошлин сохранилось одно громкое название: взималось $^1/_2$% с цены, т. е. в сущности их уже не было, а в 1850 г. исчезла последняя вывозная пошлина в английском тарифе — на каменный уголь, вывозимый на иностранных судах. Лишь в 1901 г. южноафриканская война с ее чрезвычайными расходами заставила вернуться к вывозной пошлине на каменный уголь, но теперь это было сделано уже из фискальных соображений. Уголь облагался в течение нескольких лет, но в 1906 г. был снова освобожден от пошлины. Хотя Англия и занимала первенствующее место по снабжению мира каменным углем, но все же в различных странах, где она являлась поставщиком каменного угля она была вытеснена; место ее заняла, главным образом, Германия, доставлявшая уголь дешевле, ибо ей не приходилось платить вывозной пошлины.

И Франция, где не только привозные пошлины, но даже запрещения привоза вплоть до половины XIX ст. были широко распространены, в области вывоза не отставала от Англии. Уже в 1701 г., в особенности же в 1743 г., исчезают вывозные пошлины на ткани, шляпы, бумагу; в тарифе 1791 г. та же участь постигла все пошлины на вывозимые фабрикаты, так что фискальных вывозных пошлин Франция почти не знала более. Облагались попрежнему съестные припасы, особенно хлеб, далее, сырье и полуфабрикаты, — ради сохранения их в стране.

Но в 1841 г. и от большей части их остались только следы в виде чисто номинальной ставки в $^1/_4$% с цены; лишь для нескольких предметов сырья (строительного леса, шелка, кож) они были еще высоки. В 1860 г. сделан был последний шаг — в вывозном тарифе сохранились лишь ставки на отбросы: тряпье, полубумажную массу и старые канаты; но и они вскоре исчезли. В 1871 г. правительство, нуждаясь в средствах на покрытие расходов франко-прусской войны, сделало попытку восстановить пошлины на некоторые товары (вино, спирт и др.), но парламентская комиссия отвергла проект.

В Германии прусским тарифом 1818 г. был установлен новый для того времени принцип: вывоз по общему правилу свободен от пошлин, исключения же указываются в тарифе. Таких исключений было тогда, однако, так много, что они уничтожали самое правило; в особенности сырье высоко облагалось. Но затем постепенно стали действительно осуществлять положение закона; одни вывозные пошлины отменялись, другие понижались. В Бадене вывозные пошлины еще в 1820 г. доставляли 165 тыс. гульд. дохода, т. е. $^2/_3$ того, что получалось от привозных пошлин (250 тыс.), десять лет спустя от привозных пошлин поступало уже в 5 раз более (696 тыс.), чем от вывозных (140 тыс. гульд.). В 1861 г. таможенный союз упразднил почти все вывозные пошлины; остались лишь ставки на шерсть, кожу и шкуры, тряпье, конский волос и еще несколько предметов сырья. А по торговому договору с Францией 1862 г., вывозные пошлины взаимно уничтожались, за исключением лишь пошлин на тряпье и другие отбросы. Наконец, имперский тариф 1873 г. в интересах «бедных тряпичников» упразднил последние остатки — пошлину на тряпье, несмотря на сильный протест владельцев бумажных фабрик, которые требовали сохранения их до тех пор, пока главные поставщики тряпья для Германии — Россия и Австрия — затрудняют вывоз его. С этих пор вывозных пошлин в Германии не было, и, по словам Lotz'а, «никто не пролил слезы над их могилой».

В 1900 и 1906 гг. Германия, однако, предполагала восстановить эти орудия вывозной политики — ввести вывозную пошлину на каменный уголь, в виду недостатка его, в особенности же на калий, важное удобрительное средство, которым она обладала (в Эльзасе), но которого в то время не имелось в других странах, так что Соединенные штаты вынуждены были им за-

пасаться в Германии. Германия и рассчитывала на то, что они-то и будут уплачивать пошлину на калий. Эти пошлины считались удобным оружием и в борьбе с синдикатами, которые держали цены в стране на весьма высоком уровне, но те же товары по дешевым ценам вывозили за границу; вывозная пошлина, задерживая экспорт, тем самым должна была усилить предложение в стране, так что получилось бы понижение цен. Но в то же время делались различные возражения против возвращения к обложению вывоза. Опасались ответных репрессий со стороны заокеанской республики, в случае обложения калия при вывозе, да и полагали, что продукт этот может быть заменен другими удобрениями, так что монопольного положения он не занимает. Боялись и перепроизводства и гибели многих предприятий, в случае невозможности экспорта калия; в результате выиграли бы от падения цен на калий одни лишь крупные землевладельцы, которые могли бы дешево покупать его. Поэтому проект был все же отвергнут.

Швейцарский тариф 1851 г. еще изобиловал вывозными пошлинами; в итальянском тарифе 1866 г. можно насчитать 57 статей, обложенных при вывозе. Лишь в 70-х годах эти пошлины упраздняются, но все же ни Италия, ни Швейцария не уничтожили их вполне. Напротив, Швеция с 1863 г., Бельгия с 1868 г., Нидерланды с 1877 г. отказались от них совершенно.

И в России в течение первой половины XIX ст. вывозные пошлины понижаются, число облагаемых товаров сокращается; в 1824 г. они, напр., сбавлены на сырье, «остающееся за излишком без пользы для фабрик», а с вывоза обработанных изделий они сняты совсем. В тарифе 1857 г. имелось около 25 вывозных статей, исключительно сырья (в том числе хлеб, скот, лен, пенька, медь, поташ, сало, сырые кожи, тряпье), но пошлины были умеренные. Нарушалась стройность тарифа и несколькими запрещениями вывоза, напр., дегтя, коры древесной, железной руды (последней через польские таможни), кредитных билетов. В 1864 г. исчезли все еще остававшиеся вывозные статьи, за исключением лишь костей, пиявок, тряпья, цинковой руды, яичек шелковичного червя.

К началу XX века запрещения вывоза составляли в Европе анахронизм, встречавшийся лишь в виде редкого исключения, в роде, напр., запрещения в Италии вывоза предметов искусства (для сохранения их в стране). Но если они — как впрочем и

запрещения привоза — по общему правилу были уничтожены (чрезвычайные обстоятельства, напр., неурожай хлебов 1891 г. в России, слабый сбор кормовых средств в Германии и Австрии, кукурузы в Румынии, заставляли временно закрывать вывоз из страны этих припасов), то и вывозные пошлины в Европе как массовое явление давно исчезли и составляли лишь исключение, которое встречается в немногих тарифах, да и то в весьма ограниченном количестве, — в противоположность привозным пошлинам, которые сохранялись, являясь всегда как бы необходимым членом экономического организма, — мыслима ли история последних десятилетий без пограничных таможен и привозных пошлин? Но и там, где вывозные пошлины еще остались, они преследовали не фискальные цели, а удержание в стране сырья и отбросов, если их было мало. Иногда шли и дальше, обнаруживая желание создать промышленность, которая перерабатывала бы это сырье дома, выпускала бы его за границу в готовом виде.

Отсюда давнишние пошлины на вывоз тряпья и лоскутья всякого, шерстяных обрезков и бумажной полумассы — они должны были снабжать материалом бумажную промышленность. Но когда бумагу стали выделывать не из тряпья, а из целлюлозы, пошлина эта оказалась, очевидно, бесплодною. Германия и Франция, Бельгия и Нидерланды ее действительно отменили; но Италия, Испания, Швейцария и Румыния никак не могли на это решиться. Россия также внесла ее попрежнему (она имелась с 1868 г., когда бумажное производство еще только зарождалось, а нужное ему тряпье уходило за границу) в свой тариф 1903 г., но в 1904 г. Германия при заключении торгового договора этого не допустила.

В Швеции и Норвегии, в Румынии обложен был вывоз сырого леса, ради предотвращения вырубки леса и для поощрения лесопильного и деревообрабатывающего производства. В России эта пошлина имелась до 1866 г., затем, в 1890 г. возродилась вновь, но лишь в качестве исключения для некоторых, особенно ценных, сортов дерева (ореховое и пальмовое и ореховый — очень дорогой — наплыв). Россия попыталась восстановить и ее в прежнем виде, но Германия в 1904 г. и на это не согласилась — по договору сырой или отесанный лес вывозится свободно и беспошлинно (заключ. прот. по ст. 5).

Пошлины на руду также держались в русском тарифе — на

*

железную руду при вывозе через западную границу, поскольку она вообще допускалась к вывозу, далее, на свинцовую, цинковую (галмей) и медную. Они имелись и в Италии (с железной, свинцовой и медной руды) — столь бедной металлами, хотя пошлина ей не помогала, — руда все-таки уходила за границу, в виду более выгодных условий обработки ее в других странах. Находим их в Испании, но преграды, которые ставились вывозу свинца, выгодны были лишь для немногих извлекающих серебро (серебро-свинцовых) рудников, пошлина же на железную руду имела там совершенно иное, фискальное значение, — экспорт этой руды широко поставлен и должен дать испанской казне надлежащий доход.

Россия взимала вывозную пошлину и с костей — так поступали и Швейцария, Испания и Сербия, — чтобы сохранить этот удобрительный материал для земледелия. Пошлины же на сырые кожи, рога и копыта, существовавшие попрежнему в Швейцарии, Сербии, Румынии (поощрение кожевенной промышленности и производства гребней, пуговиц и т. д.), были отменены в 60-х гг.: ясно было, что Россия не может обрабатывать все сырье этого рода и только затрудняет конкуренцию на иностранных рынках. В России был попрежнему обложен и вывоз яичек шелковичных червей — для производства из них коконов, которые представляют интерес для Кавказа и Туркестана. Отсюда вывозились коконы во Францию и в Италию; последняя, весьма нуждаясь в иностранных коконах для своего производств ашелка-сырца и шелковых материй — важнейших отраслей итальянского экспорта — добилась, по договору 1907 г., беспошлинного вывоза из России шелковичных коконов, так что обложенными являлись только яички шелковичных червей. Наконец, пошлина взималась в России с вывоза каучуковых отбросов.

Большую живучесть вывозные пошлины обнаруживали — в противоположность Европе — в заокеанских странах. Но выступают они здесь в совершенно иной — в старой фискальной роли, которую выполняли когда-то в Европе. Они — важный источник, орошающий нередко бедную государственную казну экзотических стран. Тропическая флора и фауна дает этим странам такие продукты, которых Европа производить не может, и эту монополию различных товаров они стараются эксплоатировать. Монопольное положение занимает Чили в

области селитры, Перу в отношении гуано (удобрение), Куба в производстве высших сортов табака, Эквадор в сбыте панамской соломы для шляп и т. д. Чай и кофе, перец и имбирь, слоновая кость, красное дерево, каучук и гуттаперча и многие другие продукты могут вынести пошлины при вывозе, так как их платит европейский покупатель. А если не удастся переложить пошлину на него, — рассуждает государство, — то и это не беда, ибо прибыль от сбыта этих товаров так велика, что производитель или экспортер могут пожертвовать часть ее казне, нуждающейся в средствах.

Французские и португальские колонии, Мексика, Филиппинские острова, Конго, Персия широко распоряжались этими уже отжившими в Европе институтами. То, что в Европе являлось остатком от прежних эпох, в заокеанских странах еще находилось в полном расцвете. В Турции (до войны) и Египте все вывозные товары подлежали пошлине, как это было в Европе двести лет тому назад, но только Европа заставила их ограничиться пошлиной в 1%, т. е. в сущности упразднила их, тогда как сама она когда-то не встречала препятствий в своих действиях. Из европейских стран Италия имеет возможность взимать фискальную пошлину с серы, Испания и Португалия — с пробковой коры, — немногих продуктов, сохранивших еще в Европе монопольный характер.

Но конкуренция, столь опасная для вывозных пошлин, проникла и в тропики. Произведения одних стран стали переносить в другие и прививать их там, создавать новые плантации кофе, какао, чая, пряностей; столь выгодное производство их стало быстро расти, перегоняя спрос на мировом рынке. И здесь обнаружилось перепроизводство, падение цен, кризис, так что пришлось отказаться в таких случаях от вывозных пошлин. Китай отменил их с вывозимого чая со времени появления конкуренции Цейлона и Британской Индии. Цейлон в свою очередь упразднил пошлины на вывоз корицы, так как широкое распространение, благодаря высоким ценам, плантаций в тропических странах, Яве, Гвиане, лишило его монопольного положения в вывозе этого товара. Перепроизводство кофе, по сравнению со спросом на мировом рынке, заставило Бразилию сбавить вывозные пошлины на кофе и даже временно отказаться от них.

В Соединенных штатах вывозных пошлин вовсе нет и не может быть — конституция запрещает «взимание каких бы то

ни было налогов или сборов на таможнях с товаров, экспортируемых из какого-либо из Северо-американских штатов».

II. ВЫВОЗНЫЕ ПОШЛИНЫ ПОСЛЕ ВОЙНЫ

Война вызвала стеснения вывоза (и привоза), которые сохранились в некоторых странах и до сих пор, хотя — как мы увидим ниже (см. гл. V) — большинство государств их не знает, и во многих странах, где они существовали во время войны и в после-военные годы, они успели уже исчезнуть. Но и вывозные пошлины не возродились: их так же мало, как было до войны. Все страны усиленно стремятся экспортировать, а вывозные пошлины преграждали бы путь вывозимым ими товарам. Такие страны, как Англия, Бельгия, Нидерланды, все Скандинавские государства, их попрежнему вовсе не знают. В других странах, как Швейцария, Италия, Греция, они, как и до войны, встречаются в виде единичных случаев, редких исключений. Во Франции, Чехо-Словакии, Венгрии находим по одной единственной ставке (в последних двух есть и общий сбор при вывозе на покрытие расходов по регулированию экспорта, но характера таможенной пошлины он не имеет).

Облагаются и теперь те же предметы, что и прежде: кости, нужные для удобрения (Франция по декр. 1921 г., Швейцария, Испания, Австрия, Латвия по зак. 1925 г.), тряпье и другие отбросы из бумажной массы (Италия, Португалия, Швейцария, Венгрия, Чехо-Словакия), отбросы и лом железный и медный, а также отбросы каучука (Швейцария, Испания, Австрия, Югославия), железная руда (Испания, Италия, Австрия). Испания и Португалия облагают попрежнему вывоз своего монопольного продукта — пробкового дерева (и пробки), Италия — винного камня, Австрия и Швейцария — сырых кож, Португалия — вина, винограда, изюма, устриц. В некоторых странах путем вывозных пошлин стесняется вывоз предметов искусства и старины (Испания — 100%, Португалия, Австрия); во Франции и в Германии с них взимается особый (повышенный) сбор при продаже за границу (во Франции по бюджетному закону на 1922 г. 11%, в Германии по зак. 1919 г. 15% с цены). Много вывозных пошлин было создано после войны в Германии — на все товары, подлежавшие запретительно-разрешительной системе, а это были почти все. Временно к ним были присоединены в 1922 г. прибавки в 30—60%; но с января

1923 г. запретительно-разрешительная система в области вывоза была сокращена, а вместе с тем уменьшилось и число облагаемых вывозными пошлинами товаров. С 27 сентября 1923 г. эта система почти совсем упразднена, вывозные же пошлины отменены и на те немногие товары, вывоз которых может производиться лишь на основании особых разрешений. Они сохранены лишь на каменный уголь, калий и соль. Во Франции вывозные пошлины на продукты земледелия и скотоводства, как и на скот, установленные после войны, сохранились до 1927 г. Только в этом году все они, в том числе и вывозные пошлины на хлеб, были упразднены.

Больше вывозных пошлин встречается лишь на Балканском полуострове, где они и прежде применялись: в Югославии, Румынии, Болгарии — с ряда продуктов земледелия и лесного хозяйства, в Болгарии кроме того со всех неупомянутых в тарифе товаров в 6% с цены. Напротив, Греция в сентябре 1923 г. отменила ряд вывозных пошлин — на фрукты и овощи всякого рода (в частности на столь важные для ее экспорта коринку и оливки), вина и спирт, мыло, шелк сырец, цемент, металлы; в других случаях их значительно понизила, так что в настоящее время существенное значение имеют лишь пошлины на сыр, шерсть, шелковичные коконы, сырые кожи (все они обложены в размере 15%), хлопковое семя и хлопковые отбросы (10%) и на табак (20%). Много вывозных пошлин (на различные продукты земледелия, лесоводства, скотоводства, а также на некоторые фабрикаты) находим в Португалии. В 1924 и 1925 гг. они были частью вновь повышены.

В заокеанских странах вывозные пошлины, которые, как мы видели выше, имели до войны важное значение, попрежнему продолжают играть существенную фискальную роль. Однако и там, на ряду со странами, изобилующими экспортными пошлинами, как Мексика, Чили, Китай, Египет, Турция (в последних двух впрочем всего в прежнем размере 1% с цены всех вывозимых товаров), имеются и такие, где их очень немного, как в Британской Индии (по тарифу 1922 г. юфть, рис, чай, сырые кожи и шкуры) или Аргентине (зерно, скот, отбросы железа). Есть и такие, наконец, где они совершенно не признаются, как Бразилия, Канада, Южно-африканский союз, Япония, Австралия (а также Соединенные штаты).

Из окраинных государств немного вывозных пошлин в Фин-

ляндии (на лес, бумагу и т. п.), больше в Польше (нефть и нефтяные продукты, воск, асфальт, газовые масла, различные съестные припасы; на кожи и некоторые виды леса они в 1925 г. отменены), тогда как обширные вывозные тарифы установлены Эстонией (50 статей) и Литвой; в Латвии в 1925 г. ряд вывозных пошлин упразднен.

И таможенный тариф РСФСР по отпускной торговле 14 июля 1922 г. состоял из 64 статей. Еще во время войны в России указывалось на наличность ряда продуктов, «которые сами напрашиваются на вывозные пошлины», как, например, железная руда из Кривого Рога, марганцовая руда, пушной товар, сырые кожи, щетина, отруби, жмыхи, наконец, лес. Обложение, — говорили тогда, — некоторых из этих товаров при вывозе, стесняя последний, облегчит создание в стране новых отраслей промышленности по переработке их, вместо того чтобы последняя происходила, как это делалось до сих пор, за границей, в особенности в Германии. Не будет уже той картины, которая наблюдалась раньше, когда эти сырые продукты вывозились в Германию, там обрабатывались и затем в форме изделий частью возвращались к нам обратно. В то же время пошлины дадут новый источник дохода столь нуждающейся в этом казне. Другая же группа вывозных пошлин, не затрудняя вывоза и имея чисто фискальный характер, будет ложиться на иностранного потребителя, в особенности на немцев. Недостаток в жизненных припасах и в сырье после войны будет столь велик, товарный голод окажется настолько значительным, что иностранный покупатель охотно заплатит все, что от него потребуют, лишь бы получить столь важные для него и имеющиеся у нас в изобилии товары.

Первый шаг в этом направлении был уже сделан во время войны, в виде установления пошлины в 1 коп. с пуда круглого леса, хотя деревообрабатывающая промышленность находила ее недостаточной. Пошлина имела в виду после-военное время и мотивировалась тем, что не следует допускать вывоза леса в сыром виде за границу, ибо плотничный и столярный промысел, лесопильное, спичечное и писчебумажное производство (последнему нужна целлюлоза) терпят недостаток в сырье. Однако, по поводу введения пошлин на лес указывалось, с другой стороны, и на то, что рассчитывать на развитие деревообрабатывающей промышленности, как и других отраслей про-

изводства, которые перерабатывали бы вывозимое до сих пор сырье, едва ли есть основание, а потому нельзя рекомендовать стеснений вывоза круглого леса и других материалов. Во всяком случае, была восстановлена пошлина, которую пытались ввести в 1903 г., но должны были упразднить в силу договора с Германией 1904 г. Вполне естественно, что в Брестском мирном договоре Германия заставила РСФСР отказаться от нее. Восстановив таможенный тариф 1904 г., она, однако, потребовала уничтожения и тех немногих вывозных пошлин, которые в нем еще сохранились, — пошлин на руду, на тряпье, на каучуковые отбросы, на кости.

При введении вновь таможенного тарифа в 1922 г. —решено было возродить и вывозные пошлины. В пользу этой меры выдвигались следующие соображения: недостаток в съестных припасах и сырье. К этому присоединялось еще указание на то, что положение Советского Союза резко изменилось, по сравнению с довоенным временем, в том отношении, что исчезла прежняя задолженность по отношению к Западу, как и зависимость в области торговой политики от Германии. Если прежде наша страна, будучи неоплатным должником, вынуждена была форсировать свой вывоз, покрывая товарами свои обязательства за границей, то в настоящее время этой настоятельной необходимости экспортировать у нас более нет. А в то же время ни Германия, которая до войны нам препятствовала вводить вывозные пошлины, ни какие-либо другие страны в настоящее время не могут помешать СССР установить вывозной тариф.

Однако, по поводу этих последних соображений следует отметить, что почти полное отсутствие в России вывозных пошлин до войны обусловливалось отнюдь не одними требованиями Германии (последние касались лишь немногих товаров), но и тем, что взимание их затруднило бы наш экспорт, который также необходим был не только в силу огромного долга, лежавшего на России, но и в интересах развития хозяйства. Довоенная Россия, как мы видели, вовсе не составляла исключения в этом отношении, а действовала так же, как и все другие европейские страны — мировой рынок не допускал обременения экспорта пошлинами.

Введенный 14 июля 1922 г. вывозный тариф охватывал почти все важнейшие предметы нашего вывоза — съестные припасы и

всякого рода сырье, причем на многие виды товаров были установлены весьма высокие ставки. Особенно сильному обложению подверглись такие продукты, как чай, мясо и рыба, животные, кишки, волос, щетина, сырые кожи, пушнина, лен, шерсть, семена, а вывоз хлебных продуктов был вовсе запрещен.

Однако вскоре выяснилась нецелесообразность такого огульного и высокого обложения вывоза. Как в интересах нашего сельского хозяйства, так и из соображений валютного характера экспорт является для нас в настоящее время настоятельной необходимостью. Нуждаясь в привозе различных иностранных товаров, каменного угля, хлопка, машин, сельскохозяйственных орудий, железнодорожного материала и подвижного состава, мы вынуждены для покрытия этого привоза экспортировать. И экспорт представляется в настоящее время возможным, ибо имеется ряд съестных припасов и предметов сырья, которые в известном количестве можно вывозить из страны без ущерба для потребления населения и для промышленности. Выясняя существующие запасы и потребность в них, а равно и избыток, предназначенный для вывоза, и регулируя последний путем соответствующей политики по выдаче разрешений, вполне мыслимо достигнуть того, чтобы экспорт допускался лишь в определенных пределах и в отношении тех товаров, где это возможно. Вывозной тариф для этого не нужен, он во многих случаях только задерживает в стране значительную часть сырья, которую советские предприятия совершенно не в состоянии использовать, за отсутствием оборудования и оборотных средств, и отрицательно отражается на крестьянском хозяйстве, лишая его возможности выручать выгодные цены.

Но и как источник фискального дохода, вывозные пошлины не могли не вызывать во многих случаях сомнений. Доставляя казне поступления, они в то же время составляют крупную долю накладных расходов, сильно удорожая экспортируемый товар и затрудняя ему конкуренцию на иностранных рынках. Как мы видели выше, только монопольное или близкое к монопольному положение страны на мировом рынке позволяет ей без ущерба для собственного производства устанавливать вывозные пошлины, так как в этом случае их несет иностранный потребитель. Однако при современных условиях СССР трудно рассчитывать на последнее. Во время войны многие из важнейших

предметов нашего экспорта были заменены иностранными, и теперь им приходится испытывать серьезную конкуренцию товаров, доставляемых из других государств. До войны Россия вывозила в Европу 5 млн тонн зернового хлеба, Соединенные штаты немногим более 3 млн, но за время 1915 — 21 гг. средний ежегодный вывоз Соединенных штатов составлял уже $6^1/_2$ млн, т. е. одна эта страна на $^2/_3$ покрывала прежний русский вывоз хлеба. О монопольном положении и других наших вывозных товаров едва ли можно говорить. С русским лесом конкурирует тропический лес, который теперь научились консервировать, так что он может вывозиться в Европу, с пушниной — североамериканские меха, русское мясо заменено австралийским, нефть — американской и особенно месопотамской, битая птица — американской и индийской; марганцовая руда — бразильской и индийской; без сахара нашего тоже обходятся. Лен хотя и не встречает себе соперников, но спрос на него сильно сократился, ибо за годы войны и послевоенного времени льняные изделия успели заменить хлопчатобумажными. Приходится, очевидно, вновь завоевывать рынки, начинать дело сначала.

Между тем, как качеством так и дешевизной побивать конкурентов нам очень трудно. Можно ли при таких условиях еще более стеснять вывоз пошлинами? Очевидно, необходимо пойти по стопам иностранных государств и, в интересах своего экспорта, постепенно освобождаться от вывозных пошлин. Первый шаг в этом направлении сделан был уже тарифом 6 марта 1923 г., который снял запрещения с вывоза хлебов и хлебных продуктов и допустил беспошлинный вывоз овощей, фруктов, чая, спирта, виноградных вин, птицы живой и битой, яиц, масла, сыра, рогов и копыт, пеньки, различных древесных продуктов (угля, скипидара, смолы, дегтя), нефти и нефтяных продуктов, фосфоритов — последних, несмотря на их значение в качестве удобрения, в виду того, что залежи их находятся вдали от наших суперфосфатных заводов. Обложение других статей было сильно понижено, по сравнению с тарифом 1922 г. Так понижена вдвое пошлина на кишки и желудки скотские (с 80 до 40 коп. зол. с пуда) и на масличные семена, вчетверо на пух, на лен уменьшена с 80 до 50 коп. за пуд., на льняную кудель с 80 до 25 коп. Значительно сбавлены пошлины на сырые кожи, с выделением лишь опойка резного (не палого), который был обложен высоко, так как наши заводы начали уже

обрабатывать его. Таким образом, и у нас осталось лишь сравнительно небольшее количество товаров в вывозном тарифе (вместо 65 в нем теперь содержится всего 25 статей), да и те оплачивались значительно ниже, чем прежде.

Однако и на этом дело остановиться не могло. В целях поощрения нашего экспорта, пришлось пойти и дальше и освободить от обложения и приведенные товары (кишки, пух, лен, кожи, масличные семена и т. д.), на которые в 1922 г. были лишь понижены пошлины. Это сделано было в 1925 и 1926 гг. В действующем тарифе 1927 г. осталось уже всего 7 статей вывозных пошлин, из которых две в настоящее время отменены. Обложены некоторые животные (лошади, верблюды, бараны и овцы, каракулевые и мериносовые); кость, необходимая для земледелия в качестве удобрения, лекарственный препарат сантонин, резиновые отбросы. Все это пошлины, имеющие целью удержание этих товаров в стране. Наконец, обложена пушнина— только в этом единственном случае пошлина имеет фискальный характер. [1] Вот и все. Вывозных пошлин у нас в сущности нет более.

---

[1] Запрещен (попрежнему) вывоз хлопка, голубей, рогов сайгаков, цитварного семени, оружия, предметов старины и искусства, анулированных ценных бумаг.

Глава шестая

ЗАПРЕЩЕНИЯ ПРИВОЗА И ВЫВОЗА. ЗАПРЕТИТЕЛЬНО-РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА

Aftalion. La politique française en matière d'importation pendant la guerre (Revue d'économie politique. 1919). *Cauboue.* L'économie politique libérale et la guerre (там же, 1917). *Gide.* La politique commerciale après la guerre (там же, 1917). *Truchy.* Le commerce extérieur de la France depuis l'armistice et la politique commerciale (Journal des Economistes. 1921). *Bouffandeau.* Le régime des importations et des exportations pendant la guerre et l'après-guerre. 1921. *Goujet.* Le protectionnisme en France depuis la guerre. 1922. *Gignoux.* La politique douanière Rev. d'écon. polit. 1924, 1925, 1926).

Grünfeld. Die deutsche Aussenhandelskontrolle. 1922. *Schwarz.* Die deutsche Ausfuhrkontrolle nach dem Kriege. 1923. *Baum.* Gesetzgebung über die Ein- und Ausfuhr. 1922. *Pahl.* Die Aussenhandelskontrolle. 1920. *Jacobsen.* Zwang oder Freiheit? Eine Kritik der Aussenhandelskontrolle. 1922. *Gerloff.* Die deutsche Zoll- und Handelspolitik von der Gründung des Zollvereins bis zum Frieden von Versailles. 1920. *Dix.* Wirtschaftskrieg und Kriegswirtschaft. 1920. *Fuchs.* Die deutsche Volkswirtschaft im Kriege. 1915. *Willisen.* Begriff und Wesen des Wirtschaftkrieges. 1919. *Koch.* Handelskrieg und Wirtschaftsexpansion. 1917. *Röpke.* Zum Problem der Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkte. 1922. *Bork.* Die deutsche Ein- und Ausfuhrpolitik nach dem Kriege. 1921.

Schmidt. Der Wirtschaftskrieg und die Neutralen. 1908. *Van der Borght.* Kompensationsverkehr mit den Neutralen. (Handbuch der Politik. 3. Aufl. B. II. 1920.) *Toennies.* Die niederländische Ueberseetrust-Gesellschaft. 1916. *Spreng.* Die Wirkungen des Weltkrieges auf die wirtschaftlichen Verhältnisse der Schweiz. 1915. *Reinhardt.* Der deutsch-schweizerische Eisenhandel wahrend des Weltkrieges. 1922.

Hantos. Die Ergebnisse der Weltwirtschaftkonferenz (Jahrb. f. Nationaloekon. und Statist. 1927. B. 72). *Eulenburg.* Die handelspolitischen Ideen der Nachkriegszeit. (Weltwirtsch. Archiv. 1927. I.). *Siegert-Bertsch.* Handelspolitische Fragen der Gegenwart. 1927.

Кауфман. Организация и регулирование внешней торговли СССР. 1925. Его же. Внешняя торговля и торговая политика СССР. 1926. *Штейн.* Внешняя торговая политика. 1925. *Коварский.* Регулирование внешней торговли. 1926. *Красин.* Вопросы внешней торговли. 1928. Внешняя торговля СССР за X лет, под ред. *Кутузова.* Сборник действующих декретов по внешней торговле.

I. ЗАПРЕЩЕНИЯ ПРИВОЗА И ВЫВОЗА

К числу наиболее ранних мер торговой политики относятся запрещения привоза и вывоза товаров. Желая затруднить проникновение иностранных товаров в страну, привоз их либо стесняли различными мерами нетаможенного характера, напр., требовали, чтобы привезенный в город товар был продан в течение трех дней, устанавливали низкие таксы, не дозволяли продажу в розницу и т. д., либо пользовались таможенным оружием, но более сильным, чем пошлины, — запрещением привоза. Это было наиболее радикальное средство, которое прямо било в цель, поскольку, конечно, контрабанда его не выбивала из рук, ибо полное запрещение, создавая монополию для местного производства и повышая цены, особенно стимулировало контрабандный привоз. В Англии с XIII ст. встречаем временные запрещения привоза тех или других изделий. В 1455 г. издано запрещение привоза шелковых тканей, в интересах шелковой промышленности. Несколько лет спустя запрещения распространяются на огромное количество товаров — всякого рода тканей, кружев, лент, шляп, посуды, всевозможных кожевенных изделий, в том числе обуви и шорного товара, самых разнообразных металлических предметов, инструментов, оружия и т. д.

В других странах, где переход от городского хозяйства к народному совершается значительно позже, и замена стеснений привоза в города запрещениями, установленными государством, относится к более позднему времени, преимущественно к периоду меркантилизма XVII — XVIII ст. В Пруссии при Великом Курфюрсте запрещен привоз различных тканей, изделий из железа, меди и олова; при Фридрихе Великом усиленное стремление к созданию всевозможных отраслей промышленности выражается в том, что издается бесконечное число запрещений привоза иностранных товаров; полагали, повидимому, что с прекращением доступа им половина дела сделана — промышленность легко разовьется. Но запрещения усиленно обходились, и не только путем широко поставленной контрабанды, но и путем отдельных лицензий, выдаваемых на привоз товаров без особого труда, конечно, всегда за плату.

Одновременно существовали и запрещения вывоза — вывоза сырья, инструментов, переселения самих рабочих, чтобы в других странах не могли возникнуть те же отрасли производ-

ства. В итальянских городах средневекового периода, когда им принадлежала фактическая монополия шелкового производства, запрещен был вывоз в другие страны сырья и станков; эмигрировавшие за границу рабочие подлежали смертной казни, если же их не могли найти, то сажали в тюрьму семью и родственников виновного, а изображение последнего сжигалось на костре рукой палача. Еще в XVIII ст. Венеция посылала людей во Францию и Австрию, которые умерщвляли нежелавших вернуться обратно рабочих стекольной и зеркальной промышленности, подсыпая им яду, — они не должны были сообщать тайну производства другим странам. При Фридрихе Великом задерживались в Пруссии ящики, нагруженные чулковязальными станками, отправляемые под названием мебели за границу. В различных германских государствах запрещался вывоз льна, сырых кож, железа и меди, леса; все это должно было обрабатываться в стране. Еще более преследовался вывоз шерсти, необходимой для суконной промышленности. В Англии уже в XVI ст., в интересах этой наиболее важной отрасли производства, запрещен был вывоз за границу живых баранов, ягнят и овец, под страхом конфискации имущества и потери левой руки; в XVII ст. вывоз шерсти наказывался ссылкой в колонии, а при повторении даже смертной казнью. А в XVIII ст. к этому было присоединено запрещение вывоза применяемых в текстильной промышленности инструментов и орудий — появились уже машины, которые должны были оставаться секретом Англии, — и выезда рабочих этих отраслей производства. Виновным грозила конфискация имущества, лишение права наследования и другие тяжелые наказания. Знаменитый Кокериль, насаждавший фабрики по всему континенту, за вывоз машин был приговорен в Англии к гражданской смерти, другой предприниматель, Бовенс, едва избег ареста, обманув бдительность английской полиции, но закупленные им машины были конфискованы, агенты его приговорены к тюрьме и ссылке.

Рядом с этими запрещениями имелись, однако, и запрещения вывоза иного порядка, установленные ради фискальных целей. Вывоз того или иного продукта, напр., хлеба, скота, соли, вина и. т. д., запрещался, но за плату можно было добиться изъятия из общего правила, получить разрешение вывоза, лиценцию, — из таких лиценций возникали постепенно вывозные пошлины.

Находясь в полном соответствии с замкнутой политикой государства XVIII века, со слабым развитием международного обмена, запрещения привоза и вывоза не могли, однако, удержаться впоследствии, они должны были постепенно исчезнуть, ибо противоречили принципу свободы обмена. Еще более вызывалось упразднение их той революцией, которая произошла в области транспорта и передачи известий. Она произвела переворот во всем и не могла остановиться перед архаическими таможенными институтами в виде внутренних застав или запрещений привоза. Все эти явления противоречили новым путям сообщения, имевшим международный характер, соединявшим людей и территории, приближавшим их друг к другу. Железные дороги не только смели стоявшие у них на пути внутренние таможни, но похоронили и запрещения привоза и вывоза.

В Англии в XVIII ст. запрещений привоза было еще весьма много, и еще в начале XIX ст. они тормозили торговый обмен на каждом шагу, создавая притом огромную путаницу на таможнях, так как никто хорошенько не знал, какие товары запрещены и какие дозволены. Только парламентская анкета в 1814 г. выяснила вопрос, привела их в систему; она же установила, что имеется около 200 видов запрещенных товаров. Вслед за этим начинается чистка тарифа — с 20-х годов запрещения упраздняются одно за другим; это продолжается вплоть до 1842 г., когда исчезли последние запрещения, в том числе запрещение привоза скота и мяса.

Пруссия успела с ними покончить уже раньше — радикальная реформа 1818 г., сделавшая так много во всех направлениях, означала и прекращение всяких запрещений привоза. Еще раньше борьбу с запрещениями повели в Австрии. Но в конце XVIII ст. такая мера там еще не назрела, потребность в упразднении их еще не ощущалась. В действительности Австрия и не отказалась от них, а создала лишь весьма оригинальную систему: привозить товары можно, но только для себя лично, для своего потребления, а не для торговли, но и то привозить с особого каждый раз дозволения. Такая система «исключения из торгового оборота» (Ausserhandelssetzung) на практике была немногим лучше простого запрещения; она лишь усложняла дело, как бы насмехаясь над потребителем. Формально можно было приобретать иностранные товары, фактически же их не могло быть — торговцы были лишены возможности продавать

их. В таком положении находилось до 200 видов товаров в конце XVIII и в начале XIX века. Но значительно хуже было то, что и в 40-х годах в этом списке насчитывалось еще 63 вида товаров. Еще в это время хозяйственная жизнь Австрии была проникнута запретительным духом до мозга костей. Только в 1851 г. запрещения привоза прекратились: готовясь войти в германский таможенный союз — этой мечте Австрии не суждено было сбыться — Австрия вынуждена была освободиться от этих наиболее грубых наростов протекционизма, чтобы получить доступ в круги с более фритредерским обликом.

Еще труднее было французской торговле и промышленности освободиться от запрещений привоза. Тариф 1790 г., первый общий тариф для всей страны, уже не знал запрещений, но возродившиеся после революции ко времени Наполеона I традиции старого режима с исконной враждой к Англии привели к огульному запрещению всех английских товаров, завершившемуся гигантским планом Наполеона I стереть ее с лица земли при помощи континентальной блокады, отрезывавшей британские острова от всего прочего мира.

Наполеон в 1806 г. объявил Англию в состоянии блокады (Берлинский декрет 21 ноября 1806 г.), запретив какие бы то ни было сношения с Англией и признав подлежащим конфискации всякий товар, принадлежащий английскому подданному, и всякое, судно, заходящее в европейский порт, если оно вышло из Англии или британских колоний или даже только заходило туда по пути. Декрет этот о континентальной блокаде, распространявшийся почти на всю Западную Европу, так как она была либо непосредственно подчинена Наполеону, либо находилась в известной зависимости от него, должен был лишить Англию подвоза хлеба и сырья из Европы и закрыть доступ ее фабрикатам, в особенности изделиям ее новой, неизвестной еще другим странам, машинной индустрии на континент, как и убить ее колонии, не допуская импорта в Европу колониальных товаров, в особенности тростникового сахара и кофе. Однако он в то же время сильно ударил и по самой Франции и другим странам, прекратив их сношения с Англией и колониями, отняв у Франции возможность привоза английских материй, в особенности же необходимого для ее промышленности хлопка. Чтобы помочь этому, Наполеону пришлось уже с 1809 г. допускать исключения из установленной им запретительной системы, разрешить

привоз в Европу необходимого для французской промышленности сырья, выдавая отдельным лицам лиценции, однако, под условием вывоза на том же судне определенного (эквивалентного количества) французских товаров, в особенности шелковых тканей.

Однако эти лиценции означали «молчаливое признание» полного владычества Англии на морях и допущения английского привоза, тем более, что количество выдаваемых лиценций с каждым годом росло, получали их и французы и иностранцы, и практиковалась эта система не только самим Наполеоном, но и вассальными государствами. В результате Англия, которая страдала от неурожаев и не должна была получать из континента ни одной тонны хлеба, на самом деле в 1809 и 1810 гг., когда голод был особенно жесток, получала нужный ей хлеб из Франции и портов, находившихся под французским владычеством. Но Англия извлекала из лиценций выгоду и иным образом: французских шелковых материй, вывозимых в качестве эквивалента, она к себе не допускала, и французы этот «обязательный вывоз» часто выбрасывали в море, а свой хлопок, как и индиго, чай и сахар из своих колоний англичане с успехом сбывали через посредство этих французских гостей. Мало того, в Лондоне возникли специальные конторы для подделки лиценций, как и удостоверений о происхождении товаров и иных документов, требуемых французским правительством. И сам Наполеон, повидимому, знал, что получившие лиценции лица наживаются на привозе во Францию английских товаров, т. е. на том, против чего была именно направлена континентальная блокада, притом исключительно на нем, тогда как вывозимый из Франции груз выбрасывают в море; в 1812 г. он приказал выяснить, какое количество французских шелковых материй действительно попало в Англию и сколько выброшено в море.

Для получившего лиценцию важно было лишь накупить какого-либо товара, самого негодного и возможно более дешевого, лишь бы официально он был оценен французскими властями возможно более высоко, чтобы можно было привезти из Англии на ту же сумму настоящего груза для продажи. Таможенным чиновникам давались огромные взятки, чтобы они признали «истинную ценность» вывозимого из Франции груза не ниже известного размера.

Вообще вся система выдачи лиценций сопровождалась не-

исчислимыми подкупами, взяточничеством и злоупотреблениями всякого рода, как и широко процветавшей контрабандой, тем более, что лицензии выдавались и «бывшим» контрабандистам, различить же бывших от настоящих было весьма трудно. В результате они совершенно подорвали всю запретительную систему Наполеона, выродившись в чисто-фискальную меру — они должны были пополнять пустеющую казну (Тарле. Континентальная блокада. 1913, стр. 298 и сл.).

Казалось бы, после отмены континентальной блокады и прекращения войны, и запрещения, будучи направлены против Англии, должны были отпасть. На самом деле еще в 50-х годах, когда другие страны уже успели уничтожить их, Франция имела около 50 запрещений привоза (общего характера, относившихся к провенансам всех стран), касавшихся самых разнообразных промышленных изделий — пряжи и тканей, одежды, кожевенных, металлических, стеклянных товаров, химических продуктов, сахара-рафинада, вагонов и судов. Перефразируя библейское изречение, в Европе говорили, что легче верблюду пройти через ушко иголки, чем самой иголке проникнуть во Францию. Промышленники вовсе не думали пожертвовать своими выгодами, хотя им и указывали на то, что французский народ, создавший революцию для упразднения всех привилегий, не может мириться с такого рода привилегированным положением промышленности.

Еще в 1855 г. парламент с возмущением отказался рассматривать внесенный правительством проект отмены запрещений. «Мы, французы, — заявлял Наполеон III, — умеем производить революции, но не реформы». Обходным путем, при помощи заключенного в 1860 г. с Англией торгового договора, удалось избавиться от них: согласно трактату, никакие запрещения привоза не допускались; а так как постановления его были затем распространены и на все другие страны, то фактически запрещения потеряли силу — в 60-х годах Франция открыла свои границы и для промышленных изделий. Формально же эти остатки старины продержались во французском тарифе вплоть до реформы 1884 года.

И Россия в XVIII ст. не скупилась на запрещения привоза: каждая новая мануфактура подавала повод к исключению того или другого иностранного товара из нашего рынка. Специально против французов, «в буйстве пребывающих», был направлен

закон 1793 г. с запрещениями 76 видов товаров, а так как у нас опасались обмана, опасались французских товаров, проходящих под видом иностранных, то и тут пострадали и все другие страны — запрещены были вообще 65 видов товаров, какого бы они происхождения ни были. Позже основанием для мер того же порядка явилось уже принятие Россией континентальной системы, блокада Англии, а еще позже — война с Францией; и тут облагаются не только все неприятельские, но и прочие, и притом все непоименованные в росписи товары. С исчезновением причины сохраняется следствие — после заключения мира в 1815 г. остается 180 запрещений; ибо, говорится в манифесте 1822 г., внимательное наблюдение показывает, что разрешение всяких мануфактурных изделий обратиться может в стеснение собственной промышленности. В тарифе 1821 г. запрещен еще привоз 167 предметов, и только тарифы 1851 г. и 1867 г. свободны от такого рода мер покровительственной политики — остались только руда и соль, да и то лишь при провозе через некоторые таможни.

Что касается запрещений вывоза, то они отменяются уже раньше. В 1825 г. в Англии исчезли насчитывавшие многовековую историю запрещения вывоза шерсти и кож. Одновременно был дозволен и вывоз простых машин, тогда как новейшие усовершенствования и вообще сложные аппараты не должны были проникать за границу, оставаясь монополией Англии. Однако это постановление оказывалось столь же неосуществимым, как и сохранявшееся еще запрещение эмиграции искусных рабочих; сплошь и рядом самые хитроумные части механизмов пропускались, а простые инструменты задерживались, машины вывозились по частям, в моделях, рисунках и чертежах; механики привлекались за границу высокими заработками, удержание их в стране противоречило свободе передвижения. Англия уже не в состоянии была бороться с возникновением крупной промышленности в других странах, лишая их машин, механиков и рабочих. Дальнейшая борьба оказывалась бесплодной; пришлось снять и эти запрещения.

В до-военных тарифах запрещений привоза и вывоза нет. Торговые договоры их не допускали. Во главе последних стоит провозглашение принципа свободной торговли между договаривающимися сторонами, который на ряду с правом подданных данной страны приезжать в другую страну, селиться и нанимать

дома и лавки, являлся основной и главной составной частью всех, даже старых торговых договоров. Эта свобода торговли, конечно, отнюдь не означает свободы в смысле освобождения от уплаты пошлин при ввозе или вывозе товаров, хотя она и называется нередко «полнейшей», «безусловной». Мало того, в более ранний период это не мешало установлению, в силу автономного тарифа, запрещений привоза или вывоза (или транзита) тех или других товаров. Признание договорами свободы торговли первоначально сводилось, следовательно, к тому, что за подданными данной державы признавалось в принципе право привозить товары в страну и вывозить их оттуда, поскольку это не противоречило тем или другим специальным постановлениям, содержащимся в законодательстве данной страны. Но впоследствии понятие свободы товарообмена получило более определенное значение. Оно действительно гарантировало право привоза, вывоза и транзита; товары хотя и могут облагаться любыми пошлинами, но запрещения привоза, вывоза или транзита не допускаются.

Конечно, фактически стеснения свободы привоза или вывоза и теперь могли иметь место, в случае установления высоких пошлин — недаром они именуются запретительными; форма соблюдена — запрещения нет, но цель сделать привоз или вывоз невозможными все же достигается. А с другой стороны, отменяя, вообще говоря, всякие запрещения (так что в таможенный тариф они уже включаться не могли), торговые договоры все же не могли не допускать в известных случаях исключений из общего правила. Именно для товаров, составляющих предмет государственной монополии, или же иных, по отношению к которым, в интересах гигиены, санитарной полиции (и в видах предохранения животных или полезных растений от болезней, вредных насекомых и паразитов) или общественной безопасности, а равно в целях применения к иностранным произведениям запрещений, установленных для внутреннего производства, или же по иным соображениям чрезвычайной важности, могут применяться исключительные запретительные меры.

Если «соображения чрезвычайной важности» имели в виду условия войны или какие-либо народные бедствия, то прочие ограничения касались нормальных условий и в сущности суживали право запрещения привоза, вывоза или транзита товаров.

В силу наличности государственной монополии, Франция запрещает привоз спичек и табаку, у нас не дозволялся привоз спирта и игральных карт. Из соображений общественной безопасности в России запрещался привоз пороха, снарядов, пушек и бомб, тростей, палок и чубуков со скрытым оружием, бенгальских спичек, в виду их легкой воспламеняемости. В некоторых договорах упоминается и о запрещениях, вызываемых соображениями общественной нравственности, и на основании этого не допускается привоз печатных произведений, картин, рисунков порнографического характера. Однако наиболее важную группу запрещений составляют те, которые созданы соображениями гигиены или ветеринарной полиции, причем, в виду крайней растяжимости этих понятий, представлялась возможность этим путем обходить договор и запрещать привоз тех или других товаров, якобы, по причинам здравоохранения, на самом же деле из соображений совершенно иных — протекционизма. Так, на ряду с вполне обоснованными указанными моментами и существующими повсюду запрещениями привоза виноградных лоз, тычин и кольев, для предупреждения филоксеры, картофеля из Америки, вследствие распространения там колорадского жучка, а равно запрещениями товаров (обоев, игрушек, материй), окрашенных мышьяковистыми красками, в виду их вредного характера, — находим имевшиеся у нас запрещения привоза маргаринового масла и сахарина; между тем маргарин внутреннего производства у нас свободно продавался, сахарин же, правда, не производился, но запрещение его обусловливалось тем, что он был опасным конкурентом для сахара.

Еще в гораздо большей степени прикрываются санитарными аргументами цели устранения иностранных конкурентов в запрещениях привоза скота и мяса; закрытие границ иностранному скоту, мясу или мясным продуктам является обычно обходом статей торговых договоров, не допускающих запрещений, основанных на соображениях торговой политики, протекционизма. При заключении русско-германского договора 1904 г. Германия ссылалась на то, что «современные ветеринарно-санитарные условия в России в общем неблагополучны, существующий ветеринарный надзор недостаточен и система регистрации заболеваний скота неудовлетворительна». Поэтому Германия, запрещая вообще привоз русского скота, делала исключение лишь для свиней, да и то допускала их в ограничен-

ном количестве (2 500 штук в неделю) и лишь через определенные пункты (Сосновицы). В действительности — как указывалось в германском рейхстаге — эти меры имели в виду «укрепление и развитие германского скотоводства», что возможно «только при удержании существующих цен на продукты животноводства». Злоупотребляла Германия мерами санитарной полиции и в отношении Австрии, а раз австрийский скот не находил себе доступа в Германию, то Австрии приходилось закрывать свою границу для сербского скота, что в свою очередь заставило Сербию создать план сооружения железной дороги, соединяющей ее с Италией, ибо живой скот не переносит продолжительного морского пути. Отсюда сближение Сербии с Италией и вражда к Австрии — провозвестники великой войны.

Но это все же были лишь исключения. Еще реже встречались они в области вывоза. В России был до войны запрещен вывоз огнестрельного оружия из портов Черного и Азовского морей, а вывоз железной руды через польские таможни и вывоз голубей допускались каждый раз с особого разрешения; руду старались сохранить в интересах польских плавильных заводов, голубей опасались выпускать, так как они, будучи дрессированы для почтовой службы, легко могут, якобы, оказаться в военное время тайными переносчиками нежелательных сообщений.

Все это изменилось с началом войны — она вновь установила запрещения привоза и вывоза.

II. ЗАПРЕТИТЕЛЬНО-РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА ВО ВРЕМЯ ВОЙНЫ

До войны основным принципом торговой политики как Европы, так и Америки было привозить возможно меньше, вывозить возможно больше. На привоз смотрели как на своего рода необходимое зло, его всячески старались сокращать и затруднять. Для этого существовали высокие, состоявшие из многочисленных ставок, нумеров и литер таможенные тарифы, которые старались не пропустить ни один товар без того, чтобы не обложить его соответственной пошлиной. Вся таможенная политика являлась орудием борьбы с иностранным привозом. Напротив, вывоз всячески поощрялся. Торговые музеи, экспортные склады, промышленные выставки, с одной стороны, всякого рода органы по информации об иностранных рынках и торговые представители за границей, с другой, наконец, возврат

пошлин при экспорте и вывозные премии, — все это были меры поощрения вывоза, способы расширения своего сбыта, завоевания новых рынков.

Но с наступлением войны картина резко изменилась. Торговые сношения с другими странами или вовсе оборвались, как это случилось с Германией, Австрией, Россией, или значительно затруднились, как во Франции, Англии, Италии. Возникала опасность товарного голода, недостатка в наиболее важных продуктах, необходимых для армии и населения, в сырье и изделиях, нужных для военных целей. Стеснять привоз теперь уже не приходилось, напротив, в отношении многих товаров его надо было всячески поощрять, привлекать те самые иностранные товары, которые до сих пор старались держать подальше от своих границ. Напротив, вывоз большинства товаров необходимо было всеми мерами стеснять, чтобы сохранить то, что имелось в пределах страны; об экспорте думать уже не приходилось.

Так одним ударом война перевернула вверх дном всю торговую политику. Она выдвинула вновь на сцену запрещения, но первоначально только запрещения вывоза, заставила вновь вернуться к этим давно забытым мерам, обозначавшим особенно крутой поворот, ибо не только они, но и заменившие их вывозные пошлины — в отличие от действовавших всегда привозных пошлин — были уже давно забыты.

Едва началась война, как в России был запрещен вывоз хлеба, мяса, яиц, масла коровьего, рыбы, сала, овощей, птицы и дичи, животных, лесных материалов, каменного угля, нефти и изделий из нее, кож и шкур, шерсти, селитры. Особым распоряжением был запрещен вывоз руды марганцовой, меди, латуни, стали, свинца. Вывоз всех этих товаров был закрыт через сухопутную границу Европейской России и через все порты Белого, Балтийского, Черного и Азовского морей. Но все же к этому было прибавлено, что министром финансов могут быть допущены изъятия в пользу союзных и дружественных государств. Так что получалась нормировка вывоза путем выдаваемых каждый раз разрешений, на основании выяснения запасов данного товара в стране и количества, могущего быть вывезенным.

В Германии первые запрещения вывоза обусловливались чисто-военными соображениями, но вскоре к ним присоединились и запреты иного рода, частью вызванные соображениями экономической войны, желанием, напр., нанести ущерб Англии

путем лишения ее текстильной промышленности необходимых ей красочных веществ, частью в видах повышения цен вывозных товаров, в интересах немецкой валюты; но в случае экспорта по определенным ценам, не ниже известного уровня, таковой допускался. И тут делались, следовательно, исключения из общего правила. Для рассмотрения ходатайств экспортеров и разрешений их в каждом отдельном случае возникали специальные органы. При помощи таких разрешений германский экспорт и во время войны первоначально не прерывался, но с течением времени, по мере того как разверстка почти каждого товара перешла в руки государства и товары отпускались другим странам лишь на началах непосредственных сношений между правительствами, частный экспорт почти прекратился. К тому же количество допускаемых свободно к вывозу товаров сокращалось все более и более. Список запрещенных в Германии товаров в октябре 1914 г. составлял 31 страницу, год спустя 69 страниц, а в январе 1918 г. он был заменен несравненно меньшим списком товаров, экспорт которых дозволен.

Во Франции также осенью 1914 г. был запрещен вывоз не только аэропланов, динамита и всякого рода предметов вооружения, но также необходимого для выделки их сырья — хлопка, никкеля, хрома, наконец, всякого рода съестных припасов, молока, яиц, птицы и дичи, сахара, свекловицы, фруктов. Как только обнаруживался недостаток в каких-либо продуктах, так немедленно же вывоз их прекращали.

И одновременно с этим приходилось распрощаться с целым рядом привозных пошлин, составлявших фундамент всей воздвигнутой с такими усилиями протекционной системы. Уже в августе 1914 г. во Франции были отменены привозные пошлины на хлеб и муку, рис, мороженое и соленое мясо, живой скот, сухие овощи; к ним присоединилось уничтожение пошлин на привоз различных фармацевтических препаратов. Затем последовал целый ряд других.

Той же политики и в этом отношении придерживались Германия, Австрия, Италия. Пошлины на сельскохозяйственные продукты, из-за которых — как мы видели (см. гл. II) — когда-то велась столь сильная борьба и установление которых достигнуто было лишь с большим трудом, теперь одним росчерком пера были повсюду упразднены. Война сразу смела весь аграрный протекционизм. Но сильно пострадал и промышленный.

Необходимость заставила пойти этим путем. Но далеко не все понимали ее или вернее хотели ее понимать, ибо эти меры противоречили их интересам. Так, представители французской металлургической промышленности в ноябре 1914 г. высказались против отмены или понижения пошлин на привоз металлов, находя, что потребителю это не доставит никакой выгоды, а явится лишь поощрением для спекуляций некоторых ловких коммерсантов, готовых воспользоваться всяким случаем в ущерб государственной казне. Не могли с новой политикой примириться и убежденные сторонники протекционизма. «В целях, якобы, снабжения страны товарами, которых собственное хозяйство не может доставить или, по крайней мере, дать в достаточном количестве, отменены пошлины на многочисленные привозные товары; это образ действия столь же опасный, как и бессмысленный, опасный, ибо он подвергает сомнению экономическую систему, созданную сообразно желаниям и потребностям большинства населения, бессмысленный, ибо, покупая дешевле, правительство теряет нередко гораздо больше и во всяком случае столько же на таможенных пошлинах». О том, что вся суть заключается в снабжении населения отсутствующими произведениями, о необходимости привлечения иностранных товаров в минуту нужды, эти закоренелые протекционисты не хотели знать.

Однако вскоре и они могли торжествовать победу. Дело дошло и до запрещений привоза. Как это могло случиться, когда привоз необходимо было поощрять, а не стеснять? Суть заключалась в том, что, под влиянием запрещений вывоза одних товаров и сокращения его, вследствие затруднений, созданных войной, в отношении других товаров, торговый баланс в воюющих странах должен был сильно ухудшиться, получить еще более пассивный характер, чем это в большинстве западно-европейских государств имело место еще до войны. А сверх того обнаруживался недостаток в морском тоннаже, в подвижном составе на железных дорогах. Необходимо было обходиться с ними бережливо. Приходилось располагать импортируемые грузы по степени важности — различать грузы первой необходимости, привоз которых поощрялся отменой пошлин, от предметов роскоши, запрещение привоза которых не могло нанести ущерба стране. Посредствующее положение занимали все прочие товары, привоз которых допускался в больших или меньших раз-

мерах, в зависимости от потребности в них и степени важности их для страны.

Это и был второй период в истории торговой политики военного времени. В 1916 г. в России был запрещен привоз частных грузов через Архангельск и Владивосток, т. е. на те единственные порты, на которые возможны были сообщения с внешним миром. Однако, одновременно с этим были образованы особые органы, которые, на основании собираемых в каждом отдельном случае сведений, должны были определить, насколько получение того или иного груза вызывается потребностями обороны или же какими-либо интересами государственными или общественными. Во всех этих случаях делалось исключение из запрещения. Каждый раз, следовательно, выяснялось, привоз какого рода товаров имеется в виду и на имя кого они адресованы; в зависимости от этого вопрос о допущении их разрешался в том или ином смысле.

Такая же запретительно-разрешительная система была создана и в других странах. Так, во Франции законом 6 мая 1916 г. правительству было предоставлено право запрещать привоз иностранных товаров, на основании чего декретом 11 мая того же года был опубликован список таких недозволенных к импорту товаров. Запрещение, однако, не распространялось на грузы, предназначенные для государства. При установлении запрещения привоза иностранного леса и металлов было прибавлено, что военному министру предоставлено право делать исключения из этого правила, на основании заключения специальной комиссии. Закон 1917 г. пошел еще дальше в этом направлении, запретив привоз всякого рода товаров иностранного происхождения. Однако он не распространялся на товары, которые нужны стране, как сельскохозяйственные продукты, предметы вооружения и т. д. В отношении других товаров устанавливался контингент для каждого предмета, по видам товаров и по странам происхождения, контингент в свою очередь распределялся между отдельными промышленниками и торговцами.

Даже в Англии, где запрещение привоза и вывоза, как и вообще вся система регулирования торговли, применялись во время войны в значительно меньших размерах, чем в других воевавших странах, в 1917 г. запрещен был привоз различных предметов роскоши, как, напр., спиртных напитков, articles de Paris, допуская, однако, смягчение путем выдачи особых раз-

решений на привоз этих товаров. Для других был установлен определенный контингент; так, напр., привоз консервированной рыбы был допущен в пределах половины импорта прежних лет, привоз томатов, миндаля, винограда в размере одной четверти, бумаги в количестве одной трети. Привоз книг и журналов был допущен только отдельными экземплярами и в форме почтовых посылок, так что читатели могли их выписывать из-за границы попрежнему, но книжные магазины вынуждены были отказаться от приобретения их массами. Необходимо было сохранить тоннаж для подвоза хлеба из Америки, мяса и жиров, руды из Испании, шахтового леса из Скандинавских государств и Франции.

Таким образом, прежняя, господствовавшая в течение многих десятилетий протекционная или покровительственная система уступила место прогибиционизму или запретительной системе. Прежняя испытанная форма таможенных пошлин оказывалась непригодной в обстановке войны, нужны были меры гораздо более решительного свойства. Целью ведь являлась не охрана национального производства путем привозных пошлин на соответствующие товары или посредством вывозных на необходимое для них сырье. Задача была иная — не допускать вывоза товаров необходимых для армии или населения, как и привоза ненужных товаров, в целях сбережения на средствах транспорта и на валюте. Между тем, особенность пошлин заключается в том, что они удорожают привозимый или вывозимый товар, тем самым сокращая импорт или экспорт, но отнюдь не прекращая его. При недостатке в съестных припасах и сырье, вызванном войной как в воюющих, так и во многих нейтральных странах, даже высокие вывозные пошлины привели бы лишь к сбыту этого рода товаров за границей по высоким ценам, притом к доставке их даже в страны врагов. Точно так же запретительные пошлины на привоз предметов роскоши не остановили бы импорта последних, как предназначенных для состоятельных групп населения, в частности для появившихся во всех странах новых слоев населения, разбогатевших благодаря войне, поставкам на армию, расширению многих отраслей производства, спекуляции на имевшиеся в ограниченном количестве товары.

Запрещения привоза и вывоза находились в тесной связи между собой. Раз допускался привоз лишь безусловно необходимого, было бы легкомысленно выпускать это необходимое из

страны и затем приобретать его по дорогой цене за границей. И наоборот, раз вывоз многих товаров был запрещен, то, очевидно, и привоз приходилось стеснять, в интересах торгового баланса, вексельного курса, валюты. Баланс и так в большинстве стран стал резко-пассивным.

Приходилось прибегать к запрещениям, но — как мы видели выше — это не были абсолютные, безусловные запреты. Запрещения привоза или вывоза прежнего времени, когда они устанавливались ради охраны производства в стране, не допускали по своему характеру исключений; если же последние делались, то это являлось нарушением самой системы, вызываемой фискальными соображениями, стремлением извлечь выгоду из лиценций, даваемых на привоз или вывоз запрещенных товаров.

Теперь условия были совершенно иные. Цель не могла заключаться ни в огульном запрещении импорта или экспорта всякого рода товаров, ибо в то же время имелись и такие товары, привоз которых, ради армии и населения, нужно было всячески облегчать, а с другой стороны, такие, вывоз которых не было основания прекращать, а напротив, желательно было продолжать в интересах торгового баланса. Все товары распадались на две группы: с одной стороны, необходимые для армии и населения и не имевшиеся в достаточном количестве в стране, а с другой стороны, ненужные ни с точки зрения военной, ни в целях народного хозяйства, предметы роскоши в широком смысле этого слова. Только первые надо было запрещать вывозить, вторые — привозить. Очевидно, необходимо было выделять каждый раз те виды товаров, которые следовало включить в ту или в другую группу, список же их не мог не меняться в зависимости от количества запасов в стране, от потребности в них, от морского тоннажа и подвижного состава на железных дорогах и многих других обстоятельств. Но и в отношении каждого отдельного товара приходилось считаться с различными условиями. Запрещая вывоз или привоз, нельзя было игнорировать потребность союзников в снабжении их данным товаром или необходимость для промышленности сбыта их за границу. Да и вообще, удерживая товар в стране или не допуская его, можно было ставить известные пределы в том или другом направлении — сохраняя известное количество его в стране, остальную часть выпускать, или же разрешать привоз в опреде-

ленных ограниченных размерах, т. е. устанавливать контингент привоза или вывоза.

Таким образом прежняя однообразная политика стеснения привоза и поощрения вывоза сменилась иной, но гораздо более сложной, дифференцированной, в зависимости от характера привозимого или вывозимого товара. Создалась не чисто запретительная, а запретительно-разрешительная система, система контроля над привозом и вывозом; отменялась лишь свобода привоза и вывоза. Экспорт и импорт всех товаров или определенных видов принципиально не дозволялся, а затем, на основании отдельных разрешений или в пределах известного заранее установленного контингента, их привоз или вывоз допускался.

Контингент этот нередко определялся путем взаимных соглашений между государствами, на началах компенсации. У каждой страны имелись такие товары, которые она могла без ущерба для себя вывозить, как ненужные ей или оказывающиеся у нее в избытке. Она и предлагала их союзникам или нейтральным странам в определенном количестве, с тем чтобы в виде компенсации ей были предоставлены ими необходимые ей товары. Бывало и так, что у нее требовали такие товары, которые и ей самой были нужны, но взамен этого она могла получить другие еще более важные для нее предметы; тогда имело смысл отказаться от некоторой части первых для приобретения вторых.

Мы находим целый ряд такого рода соглашений, заключенных, напр., Германией с нейтральными странами: Нидерландами, Швейцарией, Швецией. Германия отдавала им каменный уголь, железо и иные металлы, медь, латунь, олово, машины и предметы вооружения для мобилизованных армий нейтральных стран и взамен получала у них съестные припасы, жиры, хлопок, кожи, резину и многое другое. Первоначально нейтральные страны, желая сохранить торговые сношения с Германией, охотно снабжали ее нужными ей предметами, хотя и устанавливали в свою очередь принципиальные запрещения вывоза, но вскоре они потребовали компенсаций, ибо и сами нуждались в немецких товарах, вывоз которых был запрещен, и до предоставления их стали задерживать предназначенные к вывозу в Германию товары.

Франция также вступала в соглашение с другими странами, союзными и нейтральными, однако, не столько ради обеспечения

себя теми или другими предметами, имеющимися у них, — для этого по общему правилу было достаточно отмены привозных пошлин и введения стеснений вывоза собственных произведений. Лишь в отдельных случаях Франция выговаривала себе право вывоза тех или иных товаров из других стран. Компенсационный обмен, главным образом, устанавливался ею в интересах своего экспорта, ибо на ряду с такими видами товаров, вывоз которых Франция запрещала, имелись и другие, экспорт которых был вполне возможен и желателен. Указанные выше запрещения привоза предметов роскоши и стеснения привоза предметов не первой необходимости должны были неблагоприятно отозваться на многих странах, в особенности на тех, которые, подобно Франции, производили в значительной мере предметы роскоши. Необходимо было входить в соглашение с другими государствами, чтобы взаимно допускать и эти товары в известных пределах, так как иначе пострадали бы соответствующие, нередко весьма важные для страны, отрасли производства. Так, соглашением с Англией, заключенным в 1917 г., Франция добилась свободного привоза французских товаров в пределы Англии, но с своей стороны предоставила последней лишь частичную компенсацию, не делая облегчений для импорта многих английских товаров, как-то: шерстяных тканей, хлопка, джута, мыла, свечей. Англия считалась с фактом разорения значительной части Франции и понижения ее производительной способности, с необходимостью для нее развивать свой экспорт и улучшить свой торговый баланс. В том же году имели место соглашения Франции с Италией, Швейцарией, в начале 1918 г. с Испанией. Франция и Италия взаимно предоставили друг другу право вполне свободного привоза определенных товаров или импорта их в пределах известного контингента. Швейцарии Франция разрешила привоз важнейших ее фабрикатов — шоколада, часов, ювелирных изделий, вышивок, бумажных тканей, обуви, шелковых материй и крученого шелка, Испании — вин, апельсинов, пробкового дерева. За это они не только предоставили Франции право экспортировать в их пределы, но и открывали по ее закупкам значительные кредиты.

Примером третьей формы компенсационного обмена может послужить та, которая практиковалась между Англией и Швейцарией. Англия, будучи лишена немецких красок и сильно страдая от отсутствия их, вошла в соглашение с Швейцарией, со-

гласно которому она доставляла четырем швейцарским фирмам нужные им для выделки красок материалы, а последние уплачивали ей готовыми изделиями. Таким путем производство красильных веществ в Швейцарии получало нужное ему сырье, а Англия имела специальные виды красильных веществ, особенно трудно изготовляемые; сама же она ограничивалась выделкой более дешевых и простых массовых продуктов этого рода.

Вступая в соглашения с нейтральными странами, воюющие государства не могли не принимать мер против того, чтобы из этого не извлекли выгоды враждебные им державы. Уже с самого начала войны последняя велась не только оружием, но и экономическими мерами, обнаруживалось стремление лишить врагов нужных им съестных припасов, предметов сырья и вспомогательных материалов, нанести ущерб их промышленности и населению. С течением времени меры этого рода стали все более усиливаться и подготовлялась новая экономическая война после заключения мира. Нейтральные государства, вследствие этого, нередко оказывались в весьма затруднительном положении. Им необходимо было продолжать торговые сношения с обеими воюющими сторонами, получать у одной из них одни, у другой другие товары, вывозить и тем и другим. Между тем каждая сторона опасалась, как бы нейтральная держава доставленные ей для ее промышленности сырье, съестные припасы, предназначенные для ее населения, и даже вооружение, нужное для ее мобилизованной, в целях охраны границ, армии, не уступила противной стороне и тем не усилила прямо или косвенно мощь врагов.

Антанта в лице главным образом Англии учредила в нейтральных странах контрольные организации для надзора за привозимыми туда из стран Антанты товарами и за тем, чтобы они не уходили из пределов данной страны. Нейтральные державы пробовали протестовать против такого вмешательства в их дела, но Англия решительно настаивала. Подобно тому, как хлебные транспорты, — заявляла она,— беспрепятственно транспортируются на английских судах и по французским железным дорогам, так как Англия и Франция имеют достаточные гарантии того, что никакая часть их в каком бы то ни было виде не попадет в Германию или Австрию, это возможно устроить и в отношении других товаров, если законные потребители объединятся и совместно представят достаточно обширные гарантии.

В подкрепление же своего требования она задерживала транспорты грузов и тем заставляла нейтральные страны пойти на уступки. Пришлось создать такого рода организации, на которые смотрели как на средство приспособления, в целях сохранения собственной торговли и промышленности, как на «буфер, который, правда, тяжело давит собственную спину, но все же ослабляет силу исходящих от Англии ударов».

В Нидерландах возникла известная компания N. O. T.— Nederlandsche Overzee Trust Maatschappij, превратившаяся вскоре в учреждение, «снабженное большей силой и авторитетом, бо̀льшим влиянием на всю торговую и промышленную деятельность, большей властью, чем когда-либо имел какой-либо правительственный орган». Она «стала вторым правительством, которое в важнейших вопросах экономической жизни переросло через голову действительного правительства». В Швейцарии ей соответствовала S. S. S.—Société Suisse de Surveillance Economique, или, как швейцарцы толковали эти три «S» с горькой иронией: Souverainité Suisse Suspendue, имея в виду ее огромную власть.

Эти контролирующие органы должны были служить гарантией того, что привозимые из стран Антанты товары будут предназначаться исключительно для потребления в данной нейтральной стране и ни в коем случае не попадут в руки вражеских государств ни прямым, ни косвенным путем, т. е. ни в том же, ни в переработанном на местных фабриках и заводах виде. Однако нейтральные страны очутились между молотом и наковальней, ибо для получения у Германии необходимых им товаров им приходилось в виде компенсации снабжать ее полученными от Антанты продуктами. Так это было, напр., в Швейцарии, когда же последняя обратилась с соответствующим ходатайством к Антанте, указывая на то, что у нее нет больше собственных товаров для компенсирования Германии, Антанта ответила, что она не имеет оснований делать уступки Швейцарии, для того чтобы последняя могла вывозить товары из Германии. Мало того, Германия, с своей стороны, не желала ни в коем случае допустить, чтобы каменный уголь и железо, доставляемые ею Швейцарии и столь необходимые для последней, поступали на заводы, изготовляющие не только вооружение, но хотя бы даже машины или рельсы для Франции, или чтобы шлаки, получающиеся при плавке руды, вывозились в Ита-

лию, как это делалось до войны. Она вообще требовала, чтобы швейцарские заводы отказывались работать для Антанты, на что Швейцария отвечала, что на такое самоубийство она пойти не может, ибо не только ей необходимо вывозить, но и Антанта, в случае такого образа действия, прекратит доставку ей съестных припасов и кормовых средств, что равносильно для нее голодной смерти. Во всяком случае в Швейцарии был образован и второй контрольный орган — для сношений с Германией, который должен был давать немцам всевозможные гарантии; для получения у них каменного угля и железа, машин и инструментов нужно было представлять каждый раз целую массу удостоверений и ручательств, давать обещания, заменяющие присягу, доказывать крайнюю необходимость. Притом Германия запрещала изготовление определенных товаров из доставляемого ею сырья, исключала из списка снабжаемых заводов ряд предприятий в качестве подозрительных. Так что компенсационный обмен совершался далеко не гладко.

III. ЗАПРЕТИТЕЛЬНО-РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА В ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЕ ПОСЛЕ ВОЙНЫ

Те, кто рассчитывал, что с прекращением военных действий восстановятся «прекрасные времена свободного обмена», жестоко разочаровались. Если Германия немедленно же по заключении перемирия отказалась от всех приведенных выше стеснительных требований, предъявляемых в товарообмене с нейтральными странами, то Антанта лишь год спустя дала им снова возможность свободно властвовать в «собственном доме». Но все это обозначало лишь возможность для нейтральных держав теперь, когда война прекратилась, отдавать товары, полученные из стран Антанты, в виде компенсации Германии (что прежде не допускалось) и наоборот. Самый же компенсационный обмен, как результат продолжающейся попрежнему запретительно-разрешительной системы, еще вовсе не прекращался. Об уничтожении запрещений привоза и вывоза еще пока и не думали.

Война означала столь сильное разорение для многих участвовавших в ней стран, что отказаться сразу от этой системы они были не в силах. У них не было ни избытка в съестных припасах, ни достаточного для промышленности сырья, нехватало и многих видов изделий. Приходилось попрежнему регу-

лировать вывоз путем установления общих запрещений и допущения экспорта в силу лицензий, в пределах определенного контингента, главным образом на основании компенсационного обмена. Не имели они и необходимых средств для приобретения за границей предметов роскоши — такой роскоши, как привоз их, они себе позволить не могли. При ограниченном попрежнему экспорте и свобода импорта не могла быть еще восстановлена. Поэтому компенсационные договоры попрежнему заключаются.

Так, напр., в договоре между Германией и Чехо-Словакией 1920 г. Германия обязуется выпускать в Чехо-Словакию определенное количество каменного угля и кокса, взамен чего Чехо-Словакия предоставляет Германии ежемесячно 200 тысяч тонн богемского бурого угля. Далее фиксируется определенное число вагонов солода, которые доставляет Чехо-Словакия; контингент лесного товара, который она разрешает вывезти Германии, определяется количеством уже выданных ею, но еще не использованных разрешительных свидетельств. Наконец, Германия соглашается не препятствовать снабжению Чехо-Словакии изделиями немецкой химической промышленности, предоставляя последней вывезти туда то количество последних, которое немецкие химические заводы берутся доставить, и даже обещая побудить их отнестись с возможной предупредительностью к удовлетворению потребности Чехо-Словакии в химических продуктах. Соглашение, как мы видим, построено на принципе компенсации, частью устанавливается точный контингент, частью он определяется числом уже выданных лицензий, частью, наконец, договаривающаяся сторона берет на себя обязанность выдавать лицензии на все товары данного рода (в данном случае — химические), на вывоз которых в страну контрагента они будут испрашиваться.

Примером проведения идеи контингента может служить и австрийско-польское соглашение 1921 г., где принцип компенсации заходит так далеко, что Австрия доставляет, напр., Польше 400 тонн взрывчатых веществ для горного дела, 400 тысяч фитилей и 3 миллиона капсюлей для каменноугольных копей, а Польша разрешает зато вывоз 81 тыс. тонн угля, добываемого в этих же копях. Польша дозволяет вывоз 10 тысяч тонн нефти и продуктов из нее, а ей дается возможность добывать эту нефть, получая на 100 миллионов польских марок технических

приспособлений для нефтяной промышленности. Любопытно, что Австрия не только допускает в Польшу вывоз 35 новых паровозов и 550 новых железнодорожных вагонов, но сверх того, обязуется произвести ремонт 500 польских локомотивов в течение четырех лет, берет на себя, следовательно, определенный подряд, относящийся к промышленной деятельности.

Такого рода соглашений между Германией, Австрией, Венгрией, Чехо-Словакией, Балканскими государствами, странами, выделившимися из прежней Российской империи, можно было бы привести значительное количество. Все они могли допускать вывоз своих товаров лишь в обмен на другие товары, в которых они нуждались. Напротив, для других стран, хозяйственная жизнь которых не пострадала от войны или которым скоро удалось восстановить ее, уже вскоре после окончания ее не было смысла сохранять запретительно-разрешительную систему в области экспорта. В этих государствах на первый план снова выдвигался вопрос о расширении своего вывоза, обнаруживалось стремление вернуться к политике до-военного времени, возобновлялась временно приостановившаяся борьба за рынки. Но и в области привоза они стали изменять свою политику, признавая вполне достаточным восстановление прежних протекционных пошлин. Раз вывоз снова расширялся, то не было оснований стеснять привоз, как это делалось во время войны в интересах благоприятного вексельного курса; щадить тоннаж и вагоны также уже не было надобности — транспорт восстановился, обнаружился даже избыток в мировом тоннаже. Замена же запрещений привоза предметов роскоши высокими пошлинами оказывалась выгодной и в фискальном отношении.

Таким-то образом постепенно устанавливается во многих государствах свобода привоза и вывоза, исчезают лиценции и контингентировка. А за этими странами следуют и прочие, хотя и гораздо медленнее и осторожнее. Возвращение к политике расширения экспорта заставило отказаться от запрещений вывоза, и в настоящее время мы их уже почти совсем не находим.

Значительно медленнее идет процесс отмены запретительно-разрешительной системы в отношении привоза. Последний отнюдь не стараются поощрять. Если в большинстве случаев его стесняют посредством протекционных пошлин, то нередко промышленникам удается добиться еще более высокой охраны при помощи запрещений и контингентирования привоза. Запреще-

ния уже не преследуют более тех целей, которые имелись в виду во время войны и в первые годы после прекращения ее, а представляют собою лишь средство усиления протекционизма. Промышленники убедились в том, насколько выгодна для них такая мера непосредственного регулирования привоза, и всячески стараются удержать ее, замедлить переход к более слабой защите при помощи пошлин.

Во Франции немедленно же после заключения мира решено было покончить со всякого рода запрещениями как привоза, так и вывоза и вернуться к прежней протекционистской таможенной политике. Действительно, уже декретом 20 января 1919 г. были упразднены все запрещения вывоза, в столь большом количестве появившиеся во время войны, осталось лишь несколько особо поименованных в декрете, признанных необходимыми для возрождения страны; отчасти они состояли из предметов сырья, нужных для различных отраслей промышленности. Вслед затем, декретами 20 января и 22 марта того же 1919 г. был отменен декрет 1917 г., установивший общее запрещение привоза, и ряд последующих декретов, касавшихся привоза. Осталось в виде исключения лишь несколько товаров, привоз которых попрежнему не был дозволен. Декретом 13 июня 1919 г. был опубликован список этих запрещенных товаров, составлявших всего 51 статью тарифа. Тем не менее Франции не сразу удалось освободиться от запретительной системы. Во второй половине 1919 и в 1920 г. снова возрождаются запрещения вывоза — риса, животных, леса, алкоголя, кож, льна, минеральных масел, фруктов, молока, тогда как вывоз лошадей опять дозволен. А декретом 23 апреля 1920 г. перечисляется ряд предметов роскоши, привоз которых снова воспрещен. Сюда вошли ювелирные изделия, ковры, парфюмерные товары, кружева и вышивки, различные виды тканей, меха. Однако французы, с трудом переносившие запрещения даже во время войны, тем более не желали их терпеть по окончании ее. В торговых сферах стали раздаваться решительные протесты. Правительству пришлось пойти на уступки, и уже по истечении трех месяцев после издания декрета о запрещении привоза последние были отменены почти целиком; сохранилось лишь несколько статей. Не более долговечны были и декреты, восстановившие запрещения вывоза.

В настоящее время во Франции нет более запретительной

системы. Ее нет в области вывоза, если не считать временно появляющихся запрещений вывоза скота и свежего мяса, тряпья, железного лома, патоки, нефти и бензина и т. п., вывоз которых допускается лишь по особым разрешениям. Нет и запрещений привоза, кроме вызываемых соображениями охранительного характера (порох и снаряды, сахарин, некоторые лекарственные снадобья) или существованием государственных монополий (табак, спички, игральные карты) и еще нескольких товаров, напр., алкоголя и ликеров, бензина, изюма и фиников, перца, часов, оружия, красильных веществ. Особые правила установлены для привоза химических, красильных и фармацевтических продуктов немецкого происхождения.

В Бельгии также привоз и вывоз свободен. По данным, относящимся к апрелю 1923 г., разрешение требовалось лишь на привоз анилиновых красок, независимо от страны происхождения, и сельскохозяйственных орудий немецкого происхождения; на вывоз сахара, кокса, соломы и кормовых средств, а также таких товаров, как тряпье, железный и медный лом, каменноугольный деготь, кости.

И Италия принципиально не признает стеснения привоза и вывоза. Существуют лишь отдельные запрещения, частью абсолютные, частью допускающие выдачу лиценций. Так, в августе 1923 г. установлено абсолютное запрещение вывоза оловянного лома и отбросов олова и цинка и относительное запрещение вывоза зерновых хлебов. До мая 1923 г. был безусловно запрещен вывоз риса, с этого времени выдаются лиценции на вывоз его. С начала 1923 г. таможням предоставлено право самостоятельно разрешать вывоз сахара в небольшом количестве, растительных и животных жиров всякого рода, дубового леса кроме шпал, муки и крупы, а также маиса. Им же дозволено допускать привоз необходимой для газет бумаги в нужном для издания количестве.

В настоящее время запрещения привоза распространяются лишь на вина и ликеры, на предметы роскоши — кружева, ковры, парфюмерию, искусственные цветы, веера, украшения всякого рода (из золота, серебра, платины, слоновой кости, кораллов, перламутра, черепахи, рога), но также на виноград, мебель, игрушки, рояли, фильмы.

В Нидерландах нет запрещений. Однако, в виде особого исключения, вследствие сильной конкуренции привозной

обуви, вызываемой низким курсом валюты в импортирующих странах — Германии и Чехо-Словакии (привоз ее в 1922 г. был в 11 раз больше, чем в 1913 г.), законом 25 июня и распоряжением 29 июня 1923 г. привоз обуви допущен лишь по особым разрешениям, причем ходатайствующие о получении фирмы должны удостоверить, что они сбыли в шесть раз большее, по сравнению с просимым, количество произведенной в стране обуви.

В Дании также только в отношении обуви и сигар в 1922 г. установлены ограничения привоза, именно определен контингент, исходящий из размеров импорта 1922 г., но принимающий во внимание изменившиеся, вследствие прироста населения, размеры потребления. Фирмам, которые импортировали эти товары в 1920 — 1921 гг., предоставляется право на известный контингент, пропорционально их привозу за эти годы. Однако уже весною 1923 г. был возбужден вопрос о замене этих стеснений установлением высоких пошлин.

В Англии лиценции установлены лишь в области привоза красящих веществ. Это постановление 1920 г., введенное на десять лет, направлено против германской химической промышленности.

Напротив, широко применяется система запрещений привоза в Польше, где имеется два постоянных списка предметов роскоши и товаров, отчасти являющихся таковыми, и еще два списка временного характера. Много запрещений привоза находим все еще и в Чехо-Словакии — на хлеб, скот, пиво, вино, минеральные воды, изделия из кожи, дерева, глины, железа, красильные вещества, машины.

Особое положение занимала первоначально Германия. Ей особенно необходимо было сохранение запретительно-разрешительной системы, так как, в силу Версальского мира, до 1922 г., а для некоторых товаров (хлеба, хлопка, шерсти, вин, колониальных товаров и т. д.) до января 1923 г. она лишалась права изменять свой таможенный тариф, действовавший в 1914 г. (это был тариф 1902 г.). Единственным средством обойти это чрезвычайно стеснительное для Германии постановление являлось непосредственное регулирование привоза и вывоза. Впрочем и в этом отношении Германия далеко не вполне пользовалась свободой действий, ибо через оккупированные области («дыра на Западе») в Германию свободно ввозились товары, боль-

шею частью ей совершенно ненужные, во время же действия так наз. санкций, направленных против Германии, учреждения, созданные Антантой по выдаче лицензий, допускали в широких размерах привоз французских и бельгийских товаров в Германию, напр., спиртных напитков и всевозможных иных предметов роскоши, привоза которых обедневшая Германия позволить себе не может. С другой стороны, однако, система контингентирования имела для Германии много отрицательных сторон. Помимо сопряженной с ней волокиты в выдаче лицензий, взяточничества, подделки разрешительных свидетельств, нельзя упускать из виду того обстоятельства, что, в интересах восстановления своей торговли на утерянных во время войны рынках, получения различных прав для немецких купцов за границей, которых они были лишены после войны, ради приобретения льгот по привозу немецких товаров в другие страны и т. д., Германии приходилось итти на большие компромиссы, предоставляя, напр., Италии, Австрии, Чехо-Словакии привоз товаров в пределах крупных сумм (контингентов). А это вызывало в свою очередь возражения со стороны Антанты и указания на нарушение Версальского мира в особенности в ущерб привозу из оккупированных местностей (дискриминация). Германия и решила поэтому при первой возможности заменить всю эту систему установлением высоких привозных пошлин, при существовании которых не будет повода к жалобам и которые дадут крупные доходы казне.

И здесь запретительно-разрешительная система была прежде всего упразднена в области экспорта. Уже давно указывалось на то, что Германии в интересах своей валюты необходимо расширение экспорта, почему экспорт следует всячески облегчать предупредительным и ускоренным выполнением заказов. Между тем этому препятствует контроль над экспортом, который при рассмотрении заявлений не может совершаться с той быстротой, какой требует коммерческое дело, и результатом которого является задержка в экспортных операциях, приводящая к тому, что нередко сделки не могут быть заключены или после заключения следует отказ от них. Контроль этот был установлен и над ценами, по которым вывозимые товары сбывались за границу — цены не должны были быть ниже определенного размера. Однако вскоре выяснилось, что едва ли есть основание опасаться распродажи немецких товаров за границей по деше-

вым ценам, ибо для всякого экспортера ясно, что должна быть покрыта по крайней мере себестоимость, притом выраженная не в марках, курс которых за промежуток, проходящий между закупкой и сбытом товара, успел упасть, а в неизменяющихся ценностях, в высоко стоящей валюте (напр., в долларах). Что же касается получения еще более высокой цены, то это обстоятельство в данном случае столь же мало может быть предметом контроля, как и в других коммерческих операциях, а зависит от специфических обстоятельств, имеющих место при заключении каждой сделки, и должно быть предоставлено свободной инициативе коммерсанта. Последний, стремясь к наибольшей выгоде, вынужден все же считаться с конкуренцией других государств на мировом рынке, заставляющей продавать немецкие товары несколько ниже, чем сбываются товары из других стран. Наконец утверждение, что необходимо подвергать контролю экспорт и держать на высоком уровне цены вывозимых товаров, чтобы не дать другим странам повода к установлению надбавок к пошлинам на привозимые дешевые немецкие товары, едва ли выдерживает критику. Опыт показал, что принятые в этом направлении меры оказывались бесплодными, и борьба с немецкими товарами усиленно ведется, являясь как средством бойкота Германии, так и способом охраны промышленности других стран, страдающей от безработицы. К этому присоединялись еще чисто специальные обстоятельства, связанные с деятельностью контрольных учреждений в области внешней торговли. Разрешение тех или других сделок рассматривалось ими в качестве какой-то милости, а не обязанности, не как акт, который должен иметь место при наличности известных обстоятельств; в случае неисполнения той или другой фирмой поставленных ей условий, они совершенно прекращали выдачу ей разрешений, лишали ее, следовательно, возможности продолжать свою деятельность, наконец, имели место и разного рода злоупотребления при выдаче разрешений.

Считаясь с этими указаниями и пожеланиями, принимая во внимание, что расстояния между ценой в Германии и на мировом рынке теперь почти не существует более и что цены обычно исчисляются на золото и расплата производится в валюте высоко стоящей, так что экспорт товаров по дешевым ценам (так назыв. dumping) не имеет более места, правительство решило отказаться от прежней системы, сохраняя разрешительный по-

рядок лишь в исключительных случаях. Однако, оно все же сочло необходимым установить требование, чтобы при экспорте фактура составлялась не в марках, а в валютах, имеющих высокий курс, и чтобы 40% поступающих за экспортируемые товары векселей уступалось Имперскому банку. Это установлено было, главным образом, в интересах немецкой валюты и операций государственного банка, которому необходимо производить крупные платежи за границей по репарациям, уплачиваемым Германией в силу Версальского мира. Между тем закупка в этом случае иностранных векселей, которые необходимы к определенному сроку, может оказаться для него весьма невыгодной; экспортная торговля и должна снабжать его этими девизами.

Таким образом на ряду с существовавшими уже ранее двумя группами товаров, вывоз которых совершенно свободен и вывоз которых запрещен и допускается лишь по особым, каждый раз выдаваемым, разрешениям (как это было до того времени), летом 1923 г. появляется еще третья, вновь созданная, в состав которой входят товары, вывозимые без разрешения, но с обязательством предоставить 40% получаемых за них девиз Имперскому банку. Надзор за выполнением этих обязательств возлагался на те же контролирующие учреждения, которые, следовательно, пока еще не были упразднены и которые сообщали списки фирм и причитающиеся с них девизы Имперскому банку.

Но на этом первом шаге дело остановиться не могло. В интересах своего экспорта, Германии необходимо было пойти дальше и отказаться вообще от применения запретительно-разрешительной системы в области экспорта. Переход к расчетам на золото и дальнейшее повышение цен в Германии вплоть до уровня мировых цен и даже отчасти за пределы последнего ускорил эту реформу. С 27 сентября 1923 г. отменены были запрещения вывоза. Разрешительный порядок сохранен был лишь в отношении некоторых съестных припасов и предметов сырья, именно: хлеба, муки, картофеля, семян стручковых и масличных растений, животных, мяса, сахара, руды, химических продуктов, красильных веществ, искусственных удобрений, пряжи, благородных металлов (в начале 1925 г. они касались 33 наименований тарифа). Таким образом, кроме съестных припасов и некоторых видов сырья, вывоз всех остальных товаров был объ-

явлен свободным. Фактическое значение имели лишь запрещения вывоза пшеницы, ржи и ячменя. В связи с этим и многочисленные учреждения по рассмотрению ходатайств о выдаче лицензий были закрыты; для тех немногих товаров, которые еще нуждались в разрешениях, достаточно было центрального ведомства. Наконец, в последние годы и оставшиеся еще запрещения (кроме запрещения вывоза угля, кожи и костей) были упразднены.

Напротив, запрещения привоза в Германию еще сохранялись (к концу 1924 г. из 946 наименований тарифа еще 457 полностью или частично были запрещены и для ввоза их нужно было разрешение), хотя одновременно и вводились повышенные пошлины на предметы роскоши и разрабатывался новый таможенный тариф, который должен был в будущем заменить запретительно-разрешительную систему и в области привоза. Действительно, теперь (в 1927 г.) запрещения привоза упразднены. Осталось лишь 2 — 3 товара (фильмы, алюминий, уголь), для привоза которых необходимо разрешение.

В торговых договорах послевоенного времени предусматриваются запрещения привоза, вывоза и транзита из соображений общественной безопасности, санитарного характера или в качестве распоряжений для предупреждения болезней животных или растений (эпизоотий, занесения филоксеры, картофельного жучка), в отношении товаров, составляющих государственную монополию, или в случаях серьезных, опасных для страны, событий, в особенности в случае войны. Все это устанавливалось, как мы видели, и в прежнее время. Однако к этому присоединяются новые постановления, как-то: допустимость запрещений или ограничений привоза или вывоза, вызываемых внутренним законодательством о производстве, сбыте, транспорте или потреблении однородных товаров внутри страны, в особенности же право введения их «в прочих случаях, когда это признается необходимым в силу исключительных ныне действующих обстоятельств и не исключено специальными соглашениями об этом». Последняя прибавка дает возможность устанавливать любое ограничение, ссылаясь на необходимость его для страны. Поэтому в новейших договорах и это добавление обычно исключается и дается обещание и сохранившиеся еще запрещения по возможности отменить. На упразднении всех запрещений экономического характера настаивала и Женевская конференция

1927 г.[1] Признавая необходимым отменить запрещения привоза и вывоза (и систему контингентирования), эта конференция выработала проект международной конвенции, которую должны заключить государства. Во всяком случае, содержащиеся в договорах заявления о готовности отменить запрещения при первой возможности и содействовать облегчению товарообмена, как показывает опыт, отнюдь не являются мертвой буквой. Везде обнаруживается стремление, в собственных же интересах, возвратиться к свободному товарообмену, существовавшему до войны. Запретительно-разрешительная система постепенно вымирает. Отдельные страны пока еще отчасти сохраняют ее на ближайшее время.

Медленность действия разрешительной системы и бюрократический характер ее, на ряду с усмотрением выдающих лицензии органов, легко вырождающимся в произвол и ведущим к злоупотреблениям, составляют отрицательную сторону всякого регулирования привоза и вывоза. Со времени лицензий, выдававшихся Наполеоном I во время континентальной блокады (см. выше), и вплоть до минувшей мировой войны и послевоенного времени жалобы на это не прекращались. Те сборы, которые казна взимает при выдаче разрешений, всегда составляли небольшую часть суммы, в которую обходится получение лицензий. И это, очевидно, столь же неразрывно связанное с ними явление, как контрабанда с высокими таможенными ставками. А к этому присоединяется спекуляция лицензиями, которые приобретались нередко для перепродажи. Но помимо этого экспортеры и импортеры при разрешительном порядке не в сосостоянии строить никакого определенного плана своей деятельности, ибо совершаемые ими операции всегда могут быть остановлены, задержаны или запрещены, их действия приобретают поэтому случайный, непрочный характер. «Скорость

---

[1] В том же смысле приняты были постановления уже и на предшествующих международных конференциях. Так, на конференции 23 ноября 1921 г. в Порто-Розе, на которой принимали участие Австрия, Венгрия, Чехо-Словакия, Польша, Румыния, Югославия, Италия, решено было с 1 июля 1922 г. отменить все запрещения и ограничения привоза в этих государствах. На Генуэзской конференции в апреле 1922 г. постановления отличались меньшей решительностью, ибо признано было лишь необходимым свести запрещения и ограничения привоза и вывоза к минимальным пределам, ибо они крайне затрудняют международный товарообмен, но не отрицался тот факт, что некоторые страны, в виду их исключительного положения, еще вынуждены к ним прибегать.

работ казенного учреждения не соответствует скорости совершения коммерческих операций и деятельности всякой связанной с мировым рынком индустрии. Важные постановления необходимо принимать в течение нескольких часов, а не недель и не месяцев». Коммерсанты вообще не могут действовать в этом отношении с той быстротой и с тем сбережением в расходах, как этого требует мировой рынок и широкая постановка дела. Если в первые годы после войны это еще мало давало себя чувствовать, то по мере восстановления мирового хозяйства и международного товарообмена, вместе с усилением конкуренции и возобновлением борьбы за рынки, эти моменты должны были оказаться существенным препятствием, в особенности для развития экспорта, ставить страны с разрешительной системой в менее благоприятное, сравнительно с прочими, положение. Экспорт страдал не только от медленности действий выдающих лиценции учреждений и от неопределенности своего положения, но и от тех же затруднений при получении иностранного сырья и от невозможности при сохранении у себя этой системы добиться у других стран отказа от таких же стеснений, наконец, от невозможности получить у них необходимые скидки в таможенных тарифах. Выговариваемое отдельными странами право на привоз или вывоз определенного контингента товаров только ухудшало дело, связывало руки у согласившегося на это государства, заставляло его сокращать обороты с другими странами, что вызывало обиду и неудовольствие с их стороны, или же вынуждало его нарушать первоначально предположенный план, лишая значения всю систему регулирования, ускоряя ее разложение.

Запретительно-разрешительная система, как показывает опыт, крайне усиливает и власть промышленных синдикатов. В таких странах, как Германия, Чехо-Словакия, Австрия, представители соответствующих отраслей промышленности либо решают самый вопрос о выдаче лиценций, либо представляют свое заключение, на котором покоится определение соответствующих правительственных органов. И в других странах последние без получения указаний от них обойтись не в состоянии. Вполне понятно, что этими представителями от промышленности являются их организации, т. е. прежде всего синдикаты. Последние, благодаря своему влиянию на выдачу разрешений, имеют возможность прекратить нежелательный для них привоз

и таким образом довести покровительственную систему до крайних пределов. Но кроме того они укрепляют этим путем свое положение, ибо никому из членов не может притти и в голову ослушаться синдиката, решающего вопрос о его жизни и смерти, могущего лишить его возможности привоза необходимых материалов или запретить ему экспорт товаров. Предприятия же, не входящие в состав синдиката, борьба с которыми для синдикатов была всегда весьма нелегка, теперь ими попросту уничтожаются, ибо в руках синдиката имеется убийственное оружие закрытия для них экспорта или предъявления к ним требования вывозить по столь высоким ценам, что они должны лишиться всяких заказов из-за границы.

Наконец, если таможенной политике вообще всегда приходится считаться с контрабандой, которая легко может разрушить все ее расчеты, то роль контрабанды становится особенно важной при запретительной системе, ибо в этом случае выгодность ее достигает наибольших размеров. Не только во вновь возникших государствах или значительно расширивших свою таможенную черту, где трудно было сразу наладить таможенную службу и охрану границ, но и в других странах рост контрабанды после войны достиг крайних пределов. Решительность контрабандистов XVII — XVIII ст., соединившись с высокой техникой и изобретательностью контрабандного привоза новейшего времени (см. Озеров, Основы финансовой науки, т. I), дала соответствующие результаты. «Когда стеснение свободы товарообмена доходит до удушения его, как в настоящее время, то население, невзирая на все моральные и коммерческие соображения, восстает против этого и находит пути обхода... Надо открыто признать, что мировое хозяйство — оно ведь попрежнему существует — вероятно рухнуло бы, если бы некоторые наложенные на него в настоящее время оковы не оказались чисто-бумажными». (Röpke. Die internationale Handelspolitik nach dem Kriege. 1923, p. 59 сл.).

Все это привело к замене вновь — как это было сто лет назад — запретительно-разрешительной системы таможенными пошлинами; противники первой готовы примириться даже с высокими таможенными тарифами, как бы отрицательно они ни относились к последним, — это все же значительно меньшее из двух зол.

IV. НАЦИОНАЛИЗАЦИЯ ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛИ И ЗАПРЕТИТЕЛЬНО-РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА В СССР.

Запретительно-разрешительная система существовала и в России — как мы видели выше — уже во время войны, когда установлено было запрещение привоза и вывоза целого ряда товаров, но при этом было прибавлено, что «министром финансов могут быть допускаемы изъятия в пользу союзных и дружественных России государств». Действительно, имелись специальные органы, которые выдавали разрешения на привоз необходимых для обороны предметов, машин, сырья и т. д., на вывоз различных товаров в союзные страны, в особенности в форме компенсации за получаемые от них другие товары.

Принцип нормирования привоза и вывоза сохранен был и впоследствии, после Брестского мира, а затем к нему присоединился декрет 22 апреля 1918 г. о национализации внешней торговли, о которой речь шла уже при переговорах по поводу Брестского мира. Но эта монополизация торговли государством, как и разрешительная система, не имела первоначально почти никакого практического значения, так как, в виду блокады, установленной Антантой, и нежелания ее заключать с нами какие-либо договоры, вся внешняя торговля РСФСР почти замерла, сводясь к отдельным случайным сделкам, совершенным за границей на началах компенсации. Только с тех пор как в 1920 — 21 гг. был заключен ряд мирных договоров, обеспечивавших РСФСР возможность постепенного восстановления своей торговли на иностранных рынках, и с тех пор как новая экономическая политика выдвинула внешний товарообмен, как важный фактор возрождения нашего народного хозяйства, возник вопрос о тех формах, в которых может и должна осуществляться национализация внешней торговли.

Последняя не могла выражаться в создании единого органа, монополизирующего в своих руках все операции по привозу и вывозу, единого продавца и покупателя; производство торговых операций предоставлялось целому ряду учреждений и организаций, вновь возникших юридических лиц. Контроль над всем экспортом и импортом сосредоточивается в руках Народного комиссариата внешней торговли,[1] и совершаемые за

[1] В 1925 г. Комиссариат внешней торговли объединен в единый Комиссариат торговли.

границей сделки имеют место лишь под надзором комиссариата и с ведома и согласия существующих в соответствующих странах торговых представительств республики, которые являются основным торговым органом СССР на внешних рынках. Прежде всего составляется экспортно-импортный план, который является частью общехозяйственного плана и который служит основой регулирования внешней торговли, так как он дает возможность установить соотношение между экспортом и импортом и определяет границы того и другого. На основании подсчета экспортных возможностей и потребностей, которые необходимо удовлетворить путем импорта, устанавливаются контингенты товаров, они распределяются по районам; таким образом общий экспортно-импортный план получает свое конкретное осуществление. Товары допускаются к привозу или вывозу (пост. 12 апреля 1923 г.) на основании удостоверений или лицензий. [1] Первые дают огульное право привоза и вывоза товаров (в пределах отведенного им контингента) организациям и смешанным акционерным обществам, которым предоставлено право самостоятельного совершения операций на внешних рынках, именно, сбыта за границей предметов своего производства и покупки необходимых для последнего товаров, причем одним из них предоставлен только импорт или экспорт соответствующего товара, другим и то и другое. Всем остальным организациям, смешанным обществам и частным лицам выдаются лицензии, причем предварительно Комиссариат внешней торговли проверяет каждую сделку с точки зрения ее целесообразности, коммерческой выгодности и соответствия общему плану и устанавливает условия ее заключения. Но частным лицам они выдаются лишь в том случае, когда они являются арендаторами или владельцами промышленных предприятий и ввозят товары в пределах потребности своих предприятий.

В приведенных положениях выражается лишь сущность запретительно-разрешительной системы, которая с виду не отличается от существовавшей, а отчасти и до сих пор существующей за границей. Разница заключается в том, что и самое совершение операций за границей происходит у нас под контролем того же комиссариата торговли и его торговых представительств, которых обязаны извещать о каждой заключае-

---

[1] «Лиценции» правильнее, чем «лицензии» — licentia, licence, Lizenz.

мой ими сделке даже органы, получившие право производства непосредственных операций за границей. Согласно инструкции 23 апреля 1923 г., приступая к переговорам с той или иной иностранной фирмой, они обязаны об этом осведомлять соответствующего торгового представителя, который может делать против этого возражения в двухдневный срок. При отсутствии возражения, органы могут приступить к переговорам, но обязаны одновременно направлять свои предложения и торговому представителю и при равных условиях обязаны передать их последнему. После окончания переговоров они снова сообщают ему условия сделки и он в праве наложить (мотивированное) запрещение на нее (в двухдневный срок для товаров, котируемых на бирже, в 5-дневный для прочих). Что касается всех остальных органов и частных лиц, то, получив лиценцию, они либо действуют через торгового представителя, который совершает сделку, либо, если имеют со стороны частных заграничных фирм более выгодные предложения, могут, с разрешения торгового представительства, заключить ее самостоятельно, причем она должна быть утверждена представительством.

К производству торговых операций в СССР допускаются и иностранные фирмы (пост. 8 марта и 2 апреля 1923 г.), которые могут здесь открывать свои представительства, однако, лишь с разрешения Главного концессионного комитета; с ними допускается совершение сделок, но, конечно, опять-таки под контролем комиссариата торговли и с взятием лиценций на привоз или вывоз тех или других продаваемых или приобретаемых этими фирмами товаров.

Таким образом, организация внешней торговли у нас распадается на две части. Одна представляет собою разрешительную систему со свойственными ей установлением плана, контингентированием и лиценциями (контингентов для привоза и вывоза тех или других товаров по соглашениям с иностранными государствами у нас не установлено в договорах). Напротив, другая особенность нашей торговой политики, отличающая ее от Запада, заключается в государственном характере внешней торговли, который выражается в контроле комиссариата торговли над всеми операциями, совершаемыми как за границей, так и в пределах СССР с иностранными фирмами, в возможности запрещения заключить ту или другую сделку и даже недопущения переговоров по поводу нее, если это не согласуется с инте-

ресами и торговой политикой СССР. При этом участие в торговых операциях и частных обществ (смешанных) и лиц (напр., арендаторов промышленных предприятий, закупающих сырье и оборудование за границей) и у нас предусмотрено — и им выдаются лиценции. Это нисколько не нарушает монополии государства, раз эти операции совершаются с его разрешения. [1]

Если разрешительная система, по мере восстановления нашего хозяйства могла бы, как это происходит на Западе, постепенно уступать место свободному привозу и вывозу, то принцип государственной монополии, очевидно, несовместим с такой свободой торговли. Последняя означает предоставление всем и каждому как права импортировать и экспортировать любые товары и в любом количестве (с уплатой установленных таможенных пошлин), так и возможности заключать любые сделки с иностранцами без какого-либо контроля со стороны государства. Национализация отрицает эту свободную торговлю, составляет полную противоположность ей, признавая необходимым регулирование внешнего товарообмена в обоих указанных направлениях, как привоза и вывоза, так и совершения самих операций. Впрочем самый характер государственной монополии внешней торговли может с течением времени меняться, сообразно меняющимся условиям и потребностям народного хозяйства. Возможно, напр., изменение и круга товаров, свободный привоз и вывоз которых допускается, и порядка выдачи удостоверений и лиценций, и самого характера контроля со стороны комиссариата торговли над деятельностью различных органов и частных лиц при совершении ими операций. Мы имеем дело не с чем-либо раз навсегда установленным, а с институтом эластичным, могущим принимать разнообразные формы и очертания.

Осуществляя неизвестный в настоящее время Западной Европе принцип государственной монополии (он применялся и там во многих странах во время войны), СССР все же, как мы видели выше, восстановил и свой первоначально бездействова-

---

[1] В отношении стран Востока принципы внешней торговли СССР изменяются в том смысле, что (как это установлено, напр., в соглашениях с Турцией и Персией, 1927 г.) им предоставляется право привоза собственных произведений без взятия каждый раз особых лиценций, хотя и в пределах определенных контингентов, установленных для различных товаров.

вший, затем и формально отмененный таможенный тариф. Упразднение его, вытекавшее из того, что торговые сношения с другими государствами свелись к немногим случайным сделкам, заключаемым самим же комиссариатом торговли, находилось, повидимому, и в связи с предложением построить в дальнейшем внешнюю торговлю на началах сосредоточения ее в руках единого органа. При таких условиях таможенные пошлины, как мы видели, не имели бы смысла.

Но они не нужны были бы и в качестве меры охраны собственной промышленности, ибо закупающий за границей товары единый орган не только приобретал бы их в тех пределах, как это допускают интересы промышленности, но и сбывал бы их на внутреннем рынке по цене, им самим устанавливаемой и дающей возможность советской промышленности производить на выгодных условиях. Но положение совершенно менялось, коль скоро вместо единого продавца и покупателя на внешнем рынке выступало множество организаций и лиц. При этих условиях уже государство могло восстановить взимание пошлин, как источник фискальных доходов и как средство влияния на цены иностранных товаров, привозимых в пределы страны. Оба момента, и разрешительная система и таможенный тариф, являлись мерами, регулирующими внешнюю торговлю и взаимно дополняющими друг друга.

Если, с одной стороны, ряд государств, отказывавшихся первоначально признать национализацию внешней торговли в СССР, в настоящее время изменили свою точку зрения, согласившись на включение в торговые договоры соответствующей статьи, предоставляющей особые права нашим торговым представительствам (см. гл. IX), то, с другой стороны, в самое последнее время в Германии возникла идея создать в противовес советской монополии торговли объединенную организацию для торговли с СССР; появилось даже предложение привлечения к ней французских и английских фирм, учреждения англо-германо-французской ассоциации, производящей торговые операции с СССР.

Мотивируются такого рода попытки тем, что СССР выступает в качестве монополиста на европейском рынке, диктующего свои условия, тогда как его контрагентами являются распыленные иностранные торговцы. Только объединение последних может создать равное положение сторон. Между

тем опыт показывает, что цены, по которым СССР заключает сделки за границей, диктуются отнюдь не им, и вывозимые из Советского Союза товары приходится нередко сбывать с убытком для себя, как и переплачивать на приобретаемых для нашей промышленности материалах и орудиях.[1]

---

[1] Греция предполагает установить для стран, имеющих монополию внешней торговли (об СССР специально не упоминается, но, очевидно, о нем идет речь) особую систему в виде контингентов привозимых товаров и лицензий на привоз их.

ГЛАВА СЕДЬМАЯ

ТРАНЗИТНЫЕ ПОШЛИНЫ И ЗАПРЕЩЕНИЯ ТРАНЗИТА

I. ТРАНЗИТНЫЕ ПОШЛИНЫ И ЗАПРЕЩЕНИЯ ТРАНЗИТА ДО ВОЙНЫ

Раз государство облагало в свою пользу свои же товары, вывозимые в другие страны, то тем более оно имело основание взимать пошлины с иноземных товаров, проходивших через его территорию, провозимых в третьи государства, т. е. идущих транзитом. Иногда оно шло и дальше, запрещая транзит. Штапельное право давало возможность городу заставить иногородных торговцев сбывать привозимые товары местным жителям, для того чтобы прибыль от вывоза в другие местности доставалась своим, а не иноземцам. А государство вовсе не намерено было поощрять торговлю других стран; исходя из принципа, что выгода одной страны всегда происходит за счет убытка, наносимого другой, оно запрещало нередко транзит через свою территорию, желая сбывать в той стране, куда транзитом направляются товары, свои собственные продукты. Если же транзит был дозволен, то товары, конечно, платили, как и все другие вывозимые и привозимые, т. е. облагались дважды — привозной пошлиной при вступлении на территорию и вывозной при выходе из нее. Иными словами, транзитных пошлин, как таковых, не существовало, не было такой особой категории пошлин, особых постановлений об обложении товаров, проходящих через страну, но не поступающих на внутренний рынок.

Но первоначально это не вызывало значительных неудобств. Уплачиваемые на границе страны привозные, а затем вывозные пошлины составляли лишь небольшую долю в том огромном количестве мостовых, дорожных, гостиных и иных внутренних сборов, которым подвергался товар, проходя через страну. [1]

[1] Эти проездные сборы, взимаемые со всех товаров, как транзитных, так и остающихся в стране, не следует смешивать с транзитными пошлинами, — последних, как указано, в эту эпоху еще не было.

Медленно двигающимся возам, нагруженным товарами, останавливаемым на каждом шагу таможенниками, вполне соответствовали двукратно уплачиваемые пограничные пошлины с транзита — они могли легко включаться в цену товара, тормозили транзит гораздо меньше, чем плохие дороги, превращавшиеся в дождливое время в болото, где застревали возы, падали лошади, а нередко погибал и самый груз.

Лишь с улучшением транспорта, с проведением шоссейных дорог и устройством почты, с сокращением числа внутренних застав, должен был возникать вопрос и об облегчении транзита, об освобождении его от взимаемых пограничных пошлин, — ведь привозимые товары не конкурируют с местным производством, зачем же затруднять их провоз? Попытку в этом направлении сделал во Франции уже Кольбер, но встретил сильный отпор со стороны откупщиков таможенных пошлин и вынужден был отказаться от своей мысли. Откупщики опасались контрабандного провоза, того, что объявленные транзитными товары попадут на внутренний рынок. И действительно, в те времена был едва ли возможен контроль их. Ухищрения контрабандистов были так велики, контрабанда столь открыто проникала в страну, контрабандисты давали такие сражения пограничной страже, что были все основания предполагать, что они воспользуются льготами, установленными для транзита, в широких размерах, сумеют ввозить под этим именем всевозможные товары, в особенности запрещенные к ввозу; а число последних было весьма велико. Льготы в области транзита допускались лишь для колониальных товаров и, кроме того, в качестве специальных привилегий, дарованных различным заокеанским компаниям.

Нидерланды еще в начале XIX века частью вообще запрещали провоз доставляемых морем товаров дальше по Рейну, частью облагали их, под названием «droits maritimes», высокими транзитными пошлинами, чтобы воспрепятствовать провозу их вверх по Рейну в Германию и заставить торговцев продавать эти товары голландцам, которые уже затем сбывали бы их в Германию. В Саксонии провозимые через страну товары еще в начале XVIII ст. облагались не только всеми пошлинами и сборами, взимаемыми с привозимых и вывозимых товаров в) том числе внутренними акцизами, по своему характеру близко подходившими к таможенным пошлинам), но во время лейпциг-

ской ярмарки подлежали, кроме того, специальному транзитному акцизу (пошлине), для того чтобы иностранные товары шли на ярмарку и там продавались, а не провозились дальше. В Пруссии обложение идущих транзитом товаров было неодинаково, в зависимости от того, в каком направлении везлись товары; пошлины понижались в интересах, напр., Магдебурга, торговлю которого короли поощряли, повышались, чтобы затруднить провоз товаров из Польши в Саксонию через Силезию. К концу XVIII ст. был разрешен транзит многих товаров из Италии, Франции и с лейпцигской ярмарки в Россию, с уплатой 8, позже 3 талеров с центнера, но транзит других товаров через Пруссию был попрежнему закрыт.

Отношение к транзиту изменяется, правда, лишь постепенно, начиная со второго и третьего десятилетия XIX века. Совершается это частью в связи с общей обстановкой — с иными таможенными облегчениями, в виде понижения и отмены вывозных пошлин, частью потому, что уничтожение запрещений привоза делало транзит менее опасным, чем раньше, да и контроль над привозимыми товарами был теперь лучше организован. Факты заставляли помнить и о том, что затруднение транзита вызывает обходное движение товаров в другие страны, так что конкуренция иностранных товаров на третьих рынках не устраняется, страна лишь теряет доходы, получаемые от провоза товаров. Чтобы избавиться от высоких транзитных пошлин при провозе товаров из России и Польши через Силезию в Саксонию, русские и польские купцы обходили Силезию и ездили в Саксонию через Богемию и Моравию, делая огромный круг. Нидерланды, после того как Бельгия от них отделилась, вынуждены были снять транзитные пошлины и запрещения транзита для товаров, идущих вверх по Рейну: теперь эти товары могли легко пройти морем в Бельгию, а оттуда в Германию, минуя Нидерланды.

Таким образом, на отмене запрещений и замене привозных пошлин специальными пониженными пошлинами движение не остановилось. Необходимо было пойти дальше и упразднить и транзитные пошлины. Последние являлись лишь временной мерой, переходным состоянием между двукратным обложением транзита и полным освобождением его — они должны были облегчить этот переворот, смягчить резкость его.

Во Франции в 1818 г. был дозволен транзит значительного

количества товаров с уплатой лишь $^1/_{20}$ привозной пошлины, но транзит допускался только в определенных направлениях и не касался запрещенных к ввозу товаров, к числу которых в то время относилось большинство промышленных изделий. Напротив, в 1832 г. был допущен и транзит последних, и транзитные пошлины были установлены в минимальных размерах. Они исчезли в 1845 г., а накануне войны имелись лишь запрещения транзита военных припасов и незаконно перепечатанных книг, — в целях, конечно, полицейского характера.

Большое значение транзит имел всегда для Швейцарии. Географическое положение ее в центре Европы, на перекрестке торговых дорог, положение страны, вкрапленной между Францией, Германией, Австрией и Италией, сделало ее издавна страной транзита par excellence, местом, где проходили товары из Средней Европы через Альпы в Италию и с запада на восток, и Швейцария всегда умела извлекать не только экономические, но и фискальные выгоды из этих естественно создавшихся условий. Но в половине XIX ст. сохранение и тех и других доходов от транзита оказывалось несовместимым, создавало непримиримое противоречие — приходилось пожертвовать фискальными выгодами, чтобы сохранить транзит вообще и связанные с ним заработки населения. Это поняло правительство вновь образовавшегося в 1848 г. швейцарского союза. «Оживленный транзит, заявляло оно, действует как теплый дождь, освежающий всю страну. Он поощряет и кормит ряд промыслов. Всякое государство старается облегчить транзит и перетянуть его к себе, так как он является для многих жителей важным промыслом, который почти не сопряжен с риском». Транзитные пошлины были значительно понижены тарифом 1851 г., и транзит оживился. Но так как вскоре он снова стал сокращаться, то в 1859 г. пошлины были еще раз понижены, на основании же договора, заключенного Швейцарией с Австрией в 1868 г., совершенно уничтожены.

В Пруссии еще по тарифу 1818 г. идущие транзитом товары подлежали привозным и вывозным пошлинам, но освобождались от наиболее крупной статьи обложения привозных товаров — от акциза. На основании договора с Россией 1825 г., Пруссия установила особый тариф транзитных пошлин, взимаемых с товаров, которые привозятся через русскую границу от Мемеля до Вислы и вывозятся через Данциг, Эльбинг, Кенигсберг и Мемель, или в обратном направлении (ст. 17). С возникновением

Германского таможенного союза взималась лишь небольшая пошлина с идущих транзитом товаров; она сохранялась как орудие давления на германские государства, отказавшиеся вступить в союз. Но в 50-х годах это соображение уже исчезло: всех, кого можно было, уже успели включить в Таможенный союз, оставшихся же за пределами его этим путем побудить невозможно было, — ганзейские города предпочитали морской путь сухопутному. Приходилось постепенно устанавливать изъятия и облегчения. Транзит из Нидерландов, Бельгии и Франции в Швейцарию и Австрию был совершенно освобожден или же подлежал незначительным пошлинам, тогда как последние ложились тяжелым бременем на провоз товаров по железным дорогам из германских портов Северного и Балтийского морей в Россию, Австрию и Швейцарию. Необходимо было окончательно упразднить эти пошлины. Но Таможенный союз не мог столковаться на этот счет — всегда находились протестовавшие государства. Решение отменить их было принято лишь в 1861 г., а в 1862 г., во избежание возврата к ним, оно было закреплено торговым договором с Францией. Германский закон 1869 г. раз навсегда определил, что никакие сборы с транзита не допускаются.

С 50-х годов нет транзитных пошлин ни в Англии, ни в Бельгии, с 70-х и в Нидерландах, и нидерландские «сборщики привозных, вывозных и транзитных пошлин» были переименованы в сборщиков «привозных пошлин и акцизов». В Австрии транзитные пошлины были установлены в 1822 г. взамен взимаемых ранее привозных и вывозных пошлин со следующих транзитом товаров, а в 1865 г. транзит был вовсе освобожден от обложения.

Эти пошлины, не игравшие роли в те времена, когда экспортировались лишь немногие ценные товары, являлись посторонним телом, нарушавшим функции хозяйственного организма в эпоху мирового хозяйства, когда всякое удорожание товара является препятствием к вывозу его и заставляет экспортера искать иных путей, связанных с меньшими расходами. Недаром их называли «дифференциальными пошлинами в интересах иностранных купцов». Возможные при медленной гужевой перевозке, они были немыслимы, когда железные дороги прорезывали континент, объединяли Европу в одно целое. Железным дорогам нужно было дать пищу в виде грузов, нужно было

снабдить их товарами, и транзит составил для них важный промысел, доходную статью. Транзит не только нельзя было стеснять, а, напротив, надо было поощрять положительными мерами: упразднив транзитные пошлины, пришлось итти и далее, понижая железнодорожные тарифы для идущих транзитом грузов, подобно тому как за отказом от вывозных пошлин последовало установление возврата пошлин при вывозе и даже выдача вывозных премий из казны. И тут и там казна вынуждена была не только пожертвовать доходной статьей, но иногда пойти и на убытки в интересах народного хозяйства.

И Россия не могла относиться безучастно к вопросу об освобождении транзита от стеснявших его заграждений. И здесь в XVII и XVIII ст., по общему правилу, с идущих транзитом товаров взимались привозные и вывозные пошлины, а в отдельных случаях давались особые льготы. Напр., в 1734 г. по трактату с Англией (ст. 8) «великобританским подданным також позволяется, что они в Россию всякие вещи и товары привозить, и чрез Российские области ближайшим и удобнейшим путем в Персию провозить могут, платя проезжей пошлины по три процента ефимками с оценки тех товаров, а кроме того, с них ничего ни под каким претекстом не брать». По правилам 1782 г., открыт транзит иностранных товаров через Ригу, Польшу, Литву и Курляндию, причем с большинства товаров, оплаченных в Риге привозной пошлиной, возвращалось $^7/_8$ последней. По транзитному обложению 1804 г. был дозволен транзит товаров из Одессы в Австрию и Пруссию, с уплатой определенных пошлин и с обязанностью провоза по указанным (разрешенным!) дорогам.

В 1811 г. в общем учреждении министерства говорится, что «транзитная торговля, обращаясь к ощутительной пользе государства, заслуживает особого одобрения правительства». Но в изданном вскоре после этого «Положении о транзитном торге от европейской границы в Одессу» имеется все же транзитная пошлина в 30 коп. с пуда брутто, а затем она увеличена еще прибавочным сбором в $12^1/_2$%. Только в 1874 г. дозволен беспошлинный транзит из Пруссии в Австрию: интересы сооруженной к этому времени сети железных дорог требовали и в России допущения свободного транзита, в особенности в Западном крае.

Существенное значение имел транзит в другом направлении—

из Западной Европы в страны Востока. Среди стран последнего необходимо различать, однако, несколько групп. Одну составляет Турция — провозить туда товары через Россию странам Запада не нужно было, у них был более прямой путь Берлин — Константинополь, или морем из Гамбурга, Ливерпуля, Триеста. Важнее был транзит в Китай, Монголию, Японию, но и тут предпочитали плыть морем на Дальний Восток, тем более, что Россия хотя и не запрещала транзит в эти страны, но обусловливала его получением каждый раз разрешений от министерств финансов и промышленности и торговли, а разрешений обычно не давала. Весь транзит в Китай накануне войны не превышал нескольких тысяч пудов и состоял главным образом в импорте туда серебра в слитках для Русско-Китайского банка.

Напротив, весьма важен был для Европы транзит через Россию в Персию. В противном случае приходилось отправлять товары либо морем чрез Суэцкий канал до гаваней Персидского залива и оттуда внутрь страны на вьючных животных трудно проходимыми дорогами, или не менее дорогим колесным путем на Трапезунд. Несравненно выгоднее был для иностранных товаров путь на Закавказье в Персию (Джульфа — Тавриз, Батум — Тавриз, Батум — Баку — Энзели, Баку — Красноводск — Кушка). Этот транзит был допущен уже в 20-х годах XIX ст., хотя и с уплатой пошлины в 5%, но вследствие этого иностранные товары не только заполнили персидский рынок, но стали проникать и в Закавказье. Поэтому в 1831 г. он был закрыт, но в 1846 г. снова дозволен, но теперь уже беспошлинно. Однако результат получился опять тот же, что и в 20-х годах, вывоз товаров из Западной Европы в Персию рос с ужасающей быстротой. Так за пятилетие 1877 — 1881 г. этот транзит увеличился: тканей с 775 до 3279 тыс. руб., сахара с 843 до 3207 тыс., посуды с 4 до 49 тыс., т. е. возрос в 4 — 12 раз. Уже в начале 70-х годов был возбужден вопрос, нельзя ли ограничить его установлением пошлины на идущие в Персию европейские товары, так как эти товары пагубны для русской торговли с Персией. Но только с открытием железнодорожного сообщения между Черным и Каспийским морями, которое могло еще более привлечь в Персию иностранные товары, решено было, не ограничиваясь транзитными пошлинами, вовсе запретить транзит иностранных товаров через Закавказский край. Ибо — как

указывали представители русской торговли — транзит через Закавказье, независимо от контрабандного ввоза, имеет прямой и исключительной целью содействие развитию иностранной торговли в Персии, в которую Россия сбывает почти монопольно ряд произведений своей промышленности. Эти рынки Россия должна особенно охранять, ибо ее сбыт на Западе ограничивается исключительно сырьем. В 1883 г. транзит был запрещен.

Запрещение сохранилось и впоследствии, так как в торговых договорах Россия хотя и обязалась допускать свободный транзит, но за исключением тех направлений, которые для транзита будут закрыты. И даже Германия пошла на это в договоре 1904 г. Однако, отказавшись формально от возможности везти свои товары в Персию через Россию, Германия, отчасти и другие страны, в действительности сумели обойти запрещение транзита в Персию: отправка грузов заменялась почтовыми посылками. Россия упустила из виду, что Персии ничто не препятствует примкнуть к Вашингтонской почтовой конвенции и что может быть организован экспорт товаров туда по тарифу для маловесных (до 5 *кг* или 12 фунт.) посылок.

Германия не менее половины вывоза своего в Персию производила такими маловесными посылками «без объявленной ценности», которые заключали в себе всевозможные предметы включительно до велосипедов и швейных машин в разобранном виде.

Посредством такого скрытого транзита Западная Европа, в особенности Германия, сумела открыть себе лишь небольшой проход, но все же и этим путем в значительном количестве провозились бумажные и шерстяные материи, модные товары и обувь, проникая в самые глухие уголки страны, попадая на такие рынки, где Россия еще недавно не знала никаких конкурентов. Каждая заграничная посылка, хотя бы в один фунт, ведь заменяет такое же количество русского товара, почему персы и заявляли, что «голову следовало бы отрубить тому из ваших министров, который согласился на пропуск в Персию посылок» (Шавров, 89). «Мы снабжаем, — говорили в России, — северную Персию, что называется, всем до последнего гвоздя». На самом деле это уже успело прекратиться, ибо если одни русские фабриканты подделывались под персидский вкус, ввозя шелковые ткани персидских типов и рисунков, спички с этикетами на персидском языке, то другие находили, что персидский рынок должен прилаживаться к ним, или укупоривали

ткани в рогожу так, что они портились, а посуду так, что 30% боя считались нормальными. Неудивительно, что и маловесные посылки создавали им огромную опасность, и становился вопрос, неужели же нет никакого средства бороться с таким обходом запрещения транзита.

В 1907 — 1908 гг. транзит в Персию в почтовых посылках не превышал 7 тыс. пуд. на 1/2 милл. руб., в 1911 г. он достигал 54 тыс. пуд. на 1,8 милл. руб., а в 1913 г. 91 тыс. пуд. на 4,8 милл. руб. Правда, многие из русских товаров, как мука, керосин, сахар рафинад, попрежнему почти исключительно господствовали на персидском рынке (первые два составляли 97% всего персидского привоза, сахар 81%). Стекло и фарфор, бумага, спички также на четыре пятых доставлялись из России, тогда как бумажные ткани, несмотря на поощрение их вывоза возвратом пошлин, железные и эмалированные изделия, играли гораздо меньшую роль в персидском импорте (40%), а значение таких товаров, как обувь, галантерея, шерстяные изделия было весьма невелико. Напротив, привоз иностранных металлических изделий транзитом только за 2 года с 1911 по 1913 г. удвоился, а обуви увеличился почти в три раза.

II. ТРАНЗИТ ПОСЛЕ ВОЙНЫ

В первые годы после войны товарообмен СССР с Персией стал совсем замирать и сошел почти на нет. Вскоре он начал, хотя лишь постепенно и медленно, возрождаться, но все же был еще попрежнему очень незначителен; районом сбыта наших товаров стала узкая береговая полоса не шире 40—50 верст. Если прежде конкурентом России в Персии являлась Германия, то теперь ее заменила Англия, которая вместе с Индией и Египтом, воспользовавшись удорожанием наших товаров и затруднениями в доставке их в Персию, захватывала в свои руки всю Северную Персию и даже проникала в Закавказье. В последний год до войны наш торговый оборот с Персией составлял 60% всего ее товарообмена, участие же Англии с колониями не превышало 22%, тогда как в 1920 — 1921 г. доля Англии превысила две трети всей торговли Персии, СССР же упала ниже 4%. Бумажные ткани, дерево, сахар, стекло и фарфор, железо, — все доставляет Персии Англия, мукой снабжает ее Индия, только керосин и соль идут еще попрежнему из СССР.

В последние годы это изменилось. Как можно усмотреть

из данных, приведенных И. Гениным в «Экономическом Обозрении» (Перспективы торговли с Персией, 1927, № 11), участие отдельных стран в персидском импорте в довоенное время и в последние годы представляется в следующем виде:

Страны	1913/14 г.	1924/25 г.	1925/26 г.
	(в тысячах	крон)	
Афганистан	4 886	8 032	7 626
Германия	30 773	23 069	32 696
Китай	534	2 641	5 457
Египет	13	3 228	233
Соединенные штаты	224	6 224	10 255
Англия	97 596	230 877	249 960
Индия	80 358	214 365	217 770
Франция	19 629	32 870	24 447
Италия	5 598	12 164	20 369
Голландия	1 371	26 417	18 506
СССР	355 888	125 670	211 764
Турция	22 339	18 456	15 266
Бельгия	15 392	43 736	35 033
Всего с другими странами	647 165	771 445	881 025

Из этой таблицы, приведенной в указанной статье, видно, что в довоенное время Россия занимала первое место в персидском импорте, привозя 55%, тогда как доля Англии выражалась в 15%, а вместе с Индией в 27%, теперь же на первом месте стоит Англия, которой вместе с Индией принадлежит 53% импорта, участие же СССР равняется 24%. Но если будем иметь в виду, что за время войны и в первые послевоенные годы СССР был совершенно вытеснен Англией из персидского рынка, то достигнутые ныне в Персии результаты окажутся весьма значительными; СССР упорно старается вернуть себе прежнее положение. Если возьмем важнейшие товары, импортируемые нами в Персию, то окажется, что в отношении некоторых из них сделано уже весьма много. Так, в довоенное время Россия занимала преобладающее положение в экспорте сахарного песка и рафинада, во время войны потеряла его, но теперь снова завоевывает прежнее место: доля участия СССР в импорте сахарного песку снова составляла в 1924—25 г. 24%, а в 1925 — 26 г. уже 44%, в импорте сахара-рафинада процент равен за те же годы 17 и 42. Галоши, ввозимые в Персию до войны почти исключительно из России, и теперь импор-

тируются туда почти всецело нами (в 1925 — 26 г. 94% ввоза). Точно так же железо и сталь в болванках и железный лом Персия получает почти полностью, железо и сталь в брусьях на 80% из СССР. Наконец, только из СССР ввозится керосин и бензин. Экспорт нашего цемента хотя и составляет всего половину довоенного, но все же растет. Многие изделия СССР как бумага, спички, стекло, снова приобрели существенное значение на персидском рынке, вследствие нашего выгодного географического положения. Другим странам приходится доставлять эти товары в Персию преимущественно дорогим водным или гужевым путем, которого эти фабрикаты не выдерживают. Поэтому мы снова импортируем 33% бумаги, значительную долю спичек, 85% импорта фарфорово-фаянсовых изделий, 63% импорта стекла. Только в области привоза хлопчатобумажных тканей, в отношении которых Россия прежде занимала первое место, пока достигнуто очень немного (всего 10%). Причины заключаются в недостаточном производстве, дороговизне и плохой упаковке тканей, как и в несоответствии их во многих случаях вкусам персидских потребителей.

В настоящее время английские товары идут в Персию либо непосредственно из Индии, либо морским путем из Англии. Допущение транзита через СССР могло бы удешевить сбыт последних и тем самым затруднить нам борьбу с английскими изделиями. Однако и при недопущении транзита через Закавказье у Англии и теперь остается тот же способ, каким прежде пользовалась Германия для захвата персидского рынка — маловесные почтовые посылки, с той только разницей, что теперь, после Мадридской конвенции 1920 г., эти посылки уже могут достигать не 5, а 10 *кг* или 25 фунтов. Так что нам необходимо этого всячески остерегаться, принимать меры против возобновления транзита и в этой форме. Это тем более существенно, что к Англии может в скором времени присоединиться и Германия, усиленно стремящаяся вернуть себе отнятые у нее рынки и в последние годы уже много успевшая сделать в смысле развития своего экспорта. Не менее необходим экспорт и Польше, лишившейся обширного когда-то русского рынка. Между тем хлопчатобумажные ткани, вывозимые из России в Персию до войны и пользовавшиеся возвратом пошлин на хлопок, не столько происходили из московского района, сколько изготовлялись на лодзинских фабриках. Польша имеет все осно-

вания стремиться к восстановлению своей роли на персидском рынке и поэтому добиваться свободного транзита.

Согласно действующим у нас ныне постановлениям, допускается свободный беспошлинный транзит через территорию СССР для товаров, следующих из стран, которые заключили торговые договоры с нами, причем открыт транзит через западную и северную сухопутную границу на порты Черного моря (Одесса, Николаев и Севастополь) и на Владивосток и Николаевск-на-Амуре, а равно в обратном направлении. Кроме того в пределах Азиатской части СССР предусмотрен транзит через Владивосток и из Манчжурии по Амуру и Сунгари на Хабаровск и Владивосток или на Николаевск-на-Амуре. (Постановление Совета Труда и Обороны от 15 апр. 1925 г.) Допускаются к транзиту все товары в любом количестве, однако, только на основании лиценций. Из этого правила сделаны лишь некоторые исключения. Именно не разрешен транзит через западную и северную границу к Черноморским портам сахара, хлопчатобумажных изделий, резиновых товаров и спирта, через те же границы на Владивосток или Николаевск-на-Амуре или обратно — спирта и из Владивостока и Николаевска-на-Амуре в Манчжурию — нефтепродуктов (Совет Труда и Обороны 7 окт. 1925 г.). Кроме того не допускаются вообще все товары, ввоз которых запрещен.

Но для европейских государств, как указано выше, и в настоящее время имеет наибольший интерес транзит в Персию. Договор 1921 г. предоставил Персии, однако, лишь так наз. экспортный транзит из Персии через СССР, и только договор 1927 г., на ряду с последним (не допускается лишь такой транзит цитварного семени и сантонина) и импортный транзит, т. е. через СССР в Персию, однако, только следующих товаров: машинооборудования, лекарств и хирургических инструментов, бумаги, автомобилей, шелковичной грены. Кроме того персидскому правительству дано право провозить транзитом товары, не предназначенные для торговли. [1]

Для нас же гораздо большее значение, чем вопрос о транзите идущих с Запада на Восток товаров, имеет ныне проблема транзита идущих из России в Западную Европу или в

---

[1] В 1923 г. было образовано Русско-германское транзитное товарищество, которое пользовалось особыми правами по транзиту в Персию.

обратном направлении товаров. Если там мы можем регулировать транзит по своему усмотрению, то здесь нам важно добиться свободы транзита.

В до-военное время Россия была мало заинтересована в транзите через другие страны. Товарообмен производился преимущественно морским путем (в пятилетие 1908 — 12 гг. в среднем оборот по морской границе 1,5 млрд, по сухопутной всего 898 млрд), причем из вывозимых на $1^1/_2$ млрд руб. товаров две трети (1 млрд) направлялись морским путем. Наряду с портами Черного и Азовского морей, на которые шла главная масса экспортируемого хлеба, Россия располагала и многочисленными балтийскими портами, из которых вывозился лес, кожи невыделанные, выжимки и другие товары. Среди всех русских портов наибольшее значение по вывозу имела Рига (в 1912 г. 132 млн пуд.), за ней следовал Петербург (113 млн пуд.).

В настоящее время единственным оставшимся у нас портом на Балтийском море является Ленинград. Между тем привозимые и вывозимые грузы предпочитают путь на Ревель и Ригу, которые отличаются лучшим оборудованием, незначительной замерзаемостью и более низкими портовыми сборами. С устройством в них вольных гаваней, ныне проектируемых, притягательная сила их для нас должна еще более возрасти. В виду этого, транзит чрез Латвию и Эстонию приобретает для нас существенное значение. Что касается сухопутной границы, то она имеет в настоящее время еще меньшее значение в нашем товарообмене, чем прежде, так как и для товаров, идущих в Германию и из нее, наиболее удобным способом передвижения, с тех пор как она отделена от России рядом окраинных государств и восточная граница ее отошла к Польше, является водный, а не сухопутный через западную границу. Напротив, для сношений с Чехо-Словакией, Австрией, Балканским полуостровом нам важен транзит через Польшу и Румынию.

Свобода наиболее существенных для нас транзитных путей, пролегающих через Прибалтийские государства, гарантирована мирными договорами (1920 — 21 гг.) с Латвией (ст. 17), Литвой (ст. 13) и Эстонией (прил. к ст. 16), согласно которым «товары, провозимые через территорию одной из договаривающихся сторон, не должны облагаться никакими (ввозными) пошлинами и (транзитными) сборами» и «фрахтовые тарифы на транзитные товары не должны быть выше фрахтовых тарифов на однородные

товары местного назначения». К этому прибавлено в договоре с Эстонией, что «в открываемых в Ревеле или в других портах Эстонии свободных гаванях Эстония предоставит СССР районы, места для перегрузки, хранения и переупаковки прибывающих из СССР или предназначенных для него товаров, соразмерно величине гаваней и размеру русского движения через данную гавань, причем сборы за таковые районы и места не должны превышать сборов, взимаемых с собственных граждан в отношении транзитных товаров». Таким образом и в случае устройства проектируемых гаваней в Ревеле и в Балтийском Порте, СССР обеспечены в последних особые районы. Кроме того с Эстонией заключена специальная конвенция (от 9 мая 1922 г.) о беспрепятственном и беспошлинном сплаве лесных материалов через ее территорию по железнодорожным, водным и грунтовым путям, а сплав леса через Латвию по Западной Двине производится беспошлинно на основании обмена нот между ней и СССР (в марте 1921 г.). Эстония и Латвия и сами заинтересованы в привлечении в свои порты и на свои железные дороги грузов, идущих в СССР и из СССР, и поэтому принятые на себя договорами обязательства они выполняют вполне добросовестно и даже устанавливают некоторые льготы для этих грузов. Согласно договору, заключенному СССР с Латвией 2 июня 1927 г., не допускается увеличение латвийских железнодорожных тарифов для транзитных грузов, следующих из СССР в Латвию, в течение срока действия договора.

Совершенно иначе относится к транзиту Польша. Правда, ст. 22 договора с Польшей установлена взаимная свобода транзита, изъятия из которой допускаются лишь для предметов вооружения, военного снаряжения и боевых припасов (за исключением боевых припасов, не предназначенных для военных целей) или в интересах охранения народного здравия, борьбы с эпизоотией и с заразой растений. Никакие транзитные пошлины ни иные сборы не допускаются. И транзитные железнодорожные тарифы не могут быть повышаемы, по сравнению с местными. Если, таким образом, в смысле допущения всякого рода товаров и освобождения их от сборов гарантирована свобода транзита, то существенное ограничение установлено в том смысле, что транзит предоставлен по всем железнодорожным и водным путям, открытым для транзита. Последнее обозначает, что могут быть и пути, закрытые для транзита (такая формули-

ровка была в русских до-военных договорах и давала право не допускать транзит в Персию).

Действительно Польша, на основании этой статьи, закрывает транзит по отдельным путям. А сверх того она препятствует нередко транзиту наших лесных грузов по рекам, задерживая сплавные партии леса. Но, кроме того, Польша сохранила за собою право по своему усмотрению нормировать условия транзита германских и австрийских товаров, и этим правом она также пользуется в широких размерах, нанося ущерб и нашей транзитной торговле с Германией. Именно, допуская свободный транзит, без всяких разрешений, для товаров, вывозимых из СССР в Германию, Польша требует выборки особых лицензий в отношении грузов, идущих транзитом из Германии во всех направлениях, в том числе и в СССР. Летом 1923 г. польское правительство заявило о готовности пропускать на известных условиях товары, направляющиеся из Германии в СССР, но пока никакого соглашения по этому вопросу не состоялось. Вовсе воспрещает Польша транзит в Литву и из Литвы.

Наконец, весьма невыгодная статья (32, п. 1) о транзите содержалась и в нашем договоре с Финляндией, [1] но она ныне денонсирована. Имеется лишь соглашение о сплаве леса по рекам, текущим из Финляндии в Россию и наоборот, и конвенция (23 дек. 1922 г.) о транзите в Норвегию через Печенгу, который признан свободным от пошлин и иных сборов.

Уже из приведенных мирных договоров, заключенных нами с окраинными государствами, можно усмотреть, что принцип свободы транзита и после войны находит себе признание. В самом деле, и в торговых договорах западно-европейских государств последних лет стеснения транзита не допускаются. Выражено это в различной форме. «При транзите товары всякого рода должны быть свободны от всяких транзитных пошлин, независимо от того, привозятся ли они прямым путем или разгружаются в пути, помещаются в складах и вновь нагружаются», — читаем в швейцарско-итальянском договоре 27 января

[1] В этой статье говорилось о свободе транзита по всем открытым и впредь открываемым для транзита путям сообщения и устанавливалось, что фрахтовые тарифы и сборы с транзитных товаров не могут быть выше установленных за провоз товаров местного назначения, что же касается до других сборов с транзитных товаров, то в отношении их применяется принцип наибольшего благоприятствования. О свободе транзита и о недопустимости транзитных сборов и пошлин ничего не упоминалось.

1923 г. (ст. 8). К этому прибавлено: договаривающиеся стороны сверх того обязуются не подвергать транзит никаким формальностям или иным мерам, которые могли бы его стеснять. «Произведения почвы и промышленности каждой из договаривающихся сторон, при ввозе на территорию другой стороны для хранения на складах или транзита, не должны подлежать никакой иной таможенной пошлине или внутреннему сбору, кроме сбора за пломбирование и статистической пошлины», — говорится в договоре, заключенном между Францией и Чехо-Словакией 4 ноября 1920 г. (ст. 11) и затем дважды продолженном. В других случаях предусматривается не только свобода от всякого рода транзитных пошлин, но и недопустимость закрытия тех или других путей для транзита. Так, напр., в договоре Чехо-Словакии с Румынией 23 апреля 1921 г. (ст. 5) установлено: до заключения общего соглашения относительно регулирования транзита в международном масштабе, обе договаривающиеся стороны обязуются взаимно предоставить, притом наиболее удобным путем, свободный транзит для людей, товаров, почтовых посылок, судов, лодок, возов, вагонов или иных средств сообщения, причем они взаимно гарантируют применение принципа наибольшего благоприятствования. К этому, однако, прибавлено: «таким образом транзит не будет подлежать никаким иным ограничениям, кроме тех, которые вытекают из соображений технического характера, имея в виду общее состояние транспорта на железных дорогах и водных путях». [1]

Предусматриваемое в упомянутом договоре (между Чехо-Словакией и Румынией) регулирование транзита в международном масштабе состоялось на Барселонской конференции в начале 1921 г., на которой было представлено 34 государства (не было Соединенных штатов), причем отсутствовавшая Германия, в силу постановлений Версальского мира (ст. 366), обязана (поскольку речь идет о железнодорожных сообщениях) подчиниться решениям ее. На основании выработанного «Статута о транзите», транзитными именуются пассажиры, багаж, грузы, а равно суда, вагоны, платформы и другие средства транспорта, передвижение коих через данную территорию со-

---

[1] Кроме того в договорах прибавляется, что транзит может быть стеснен лишь в тех исключительных случаях (соображения государственной безопасности, санитарные, ветеринарные, условия войны и т. д.), в которых до войны допускались запрещения привоза и вывоза.

ставляет лишь часть одного цельного пути, начавшегося и имеющегося окончиться вне границ государства, через территорию коего транзит происходит. Перегрузка, помещение на складе и перевозка смешанными средствами не лишают груз характера транзитного.

Участники конвенции обязуются облегчать свободу транзита на своей территории, однако, она гарантируется лишь «по путям, открытым для эксплуатации и приспособленным к международному транзиту», — из последнего вытекает, что можно закрывать те или другие пути для транзита. Недопустимы пошлины, взимаемые «в силу транзита», т. е. имеющие чисто транзитный характер, а не обусловливаемые какими-либо иными обстоятельствами, сопутствующими транзиту. Именно, возможно взимание сборов, предназначенных на покрытие вызываемых транзитом расходов по управлению и надзору. Они должны устанавливаться на началах равенства, но могут быть неодинаковы по своим размерам, сообразно величине расходов на различных путях, могут на тех или иных и не взиматься вовсе. Последнее, очевидно, делает возможным и дифференцирование обложения, в зависимости от пути следования груза, облегчая транзит в одном направлении и затрудняя в другом. Не упомянуто и об установлении для транзитных грузов железнодорожных тарифов, равных с местными перевозками. Разрешение вытекающих из статута споров предоставлено Лиге наций. В период 1922 — 1925 гг. Барселонская конвенция была введена в силу 28-ю государствами.

ГЛАВА ВОСЬМАЯ

МАСШТАБ ТАМОЖЕННОГО ОБЛОЖЕНИЯ

(ПОШЛИНЫ С ЦЕНЫ И ПОШЛИНЫ СПЕЦИФИЧЕСКИЕ).

Schoeffer. Droits spécifiques et droit ad valorem. 1919. *Chatin-Ollier* La politique douanière et la stabilité dans les rélations commerciales. 1925. *L'Hôte*. La douane en France et a l'étranger. 1922. *Repaci*. Il livello del protessionismo in Italia (Riforma sociale. 1923). *Giretti*. Il pagamento in oro dei dazi doganali di importazione in Italia (Ibid. 1924). *Siegert-Bertsch*. Handels- und zollpolitische Fragen der Gegenwart. 1927. *Taussig*. The Tariff History of the United States. 1923. *Page*. Making the Tariff of the United States. 1924.

I. МАСШТАБ ОБЛОЖЕНИЯ ДО ВОЙНЫ

Первоначальный масштаб взимания торговых сборов, в том числе и пограничных, был весьма грубый — брали с воза, с саней, с лодки, брали и подушный сбор с торговца (в России, напр., существовала головщина, т. е. поголовная пошлина). Это было весьма примитивно; но в те времена с этим мирились, в ином масштабе не нуждались — он соответствовал характеру обмена, условиям всей хозяйственной жизни. Когда мер и весов вообще не было и куски дерева или камни применялись в качестве гирь, то можно ли было требовать более точного масштаба в обложении, чем воз или лодка?

В дальнейшем развитие должно было остановиться перед проблемой — к чему перейти: к обложению по цене товара или по весу, мере и т. д. Эти два масштаба мы различаем в настоящее время — пошлины с цены или ценовые, ad valorem, и пошлины специфические, взимаемые по определенным внешним признакам: по числу, мере, весу и другим измерениям (весовые, мерные пошлины).

Естественным является, само собою разумеется, обложение по цене, а не по весу или мере. Вес или мера признак искусственный; для удобства можно, конечно, дать распоряжение таможне брать с пуда столько-то копеек, причем для каждого товара приходится определять особую ставку, ибо нельзя же облагать пуд хлеба и пуд кружев в одном и том же размере,

именно потому, что их ценность весьма различна, и то, что в одном случае составляло бы всего несколько процентов с цены, в другом превышало бы цену во много раз. Но из этого видно и то, что цена является в значительной мере критерием, на основании которого действительно строится всякий таможенный тариф, независимо от его внешней формы, от того, в каком виде он, готовый, напечатанный, подносится для пользования импортерам и таможенным чинам. Созданный по этому масштабу тариф, т. е. тариф, приказывающий брать пошлины с цены, покоится, следовательно, на признаке, действительно вытекающем из самой сущности таможенного обложения.

При фискальном характере старинных тарифов, установленных по цене, весь тариф сводился к одной фразе: со всех товаров берется такой-то процент с цены. В древней Греции бралось 2% с цены всех товаров, привозимых и вывозимых из портов, в Риме — 5% пошлины (vicesima), позже, во времена Империи $^1/_8$ цены всех товаров. Таковы были и во Франции droit de rêve, traite foraine, в Англии — antiqua costuma (в XIII ст. $^1/_{14}$ с цены всех привозимых и вывозимых товаров), poundage или фунтовая пошлина (в XIV ст. 1 шилл. с фунта стерл. цены), на Руси — тамга (XVI ст. «а тамги и осьминичего с рубля алтын»). В 1653 г. в России заменены почти все прежние торговые и большая часть проезжих сборов, взимаемых по количеству больших и малых телег, с пешеходов, с мелких лодок и больших судов — одной рублевой пошлиной с цены, по 10 денег с рубля (продажной цены).

Тарифы ценовных пошлин постепенно усложняются и дифференцируются. Вместо однообразного процента со всех товаров устанавливается различное обложение по группам и отделам, так как государство облегчает привоз одних товаров и затрудняет импорт других — пошлины ведь берут на себя и задачу охраны производства, которая прежде возлагалась за запрещения. Но и такие тарифы отличаются все же краткостью и простотой: в пределах группы процент обложения один и тот же, нет сотен статей, нет пестроты, громоздкости и сложности тарифов, построенных по весу, мере, числу и т. д. Вся дальнейшая их дифференциация уже совершается естественным путем, без всякого участия законодателя: каждый килограмм сырья оказывается обложенным ниже, чем килограмм полуобработанного продукта, а последний ниже, чем килограмм готовых

изделий, ибо по мере обработки товара, по мере перехода его из состояния сырого материала на дальнейшие ступени производства, ценность его возрастает. Следовательно, поднимаясь по этой лестнице, товар автоматически переходит из одного разряда в другой, более высокий, притом переход совершается непрерывно, как бы незаметно. Напротив, при обложении специфическими пошлинами приходится создавать искусственно массу разрядов и категорий, и все же переход от одного к другому совершается скачками, так как предусмотреть не только все многообразные виды и отклонения, но даже большую часть их невозможно и означало бы увеличить число ставок и без того массивных и тяжеловесных тарифов еще во много раз более. [1]

Автоматичность тарифа пошлин с цены обнаруживается не только в пространстве, в соотношении между обложением отдельных товаров, но и во времени — со всяким повышением цены товара повышается и пошлина, которой он подлежит; с падением цены и пошлина понижается, так что тяжесть обложения остается одна и та же, степень охраны производства не изменяется. Впрочем указывают и на обратную сторону этого явления. Если, с одной стороны, пошлина с цены приноравливается к колебаниям в ценах, так что степень охраны товара не меняется, то, с другой стороны, получается такая картина, что при росте цен, вызываемом, напр., падением валюты, и без того возросшие цены под влиянием пошлин с цены еще более увеличиваются; в момент же понижения цен, когда дешевые иностранные товары являются особенно опасными конкурентами для собственного производства, и пошлины падают, так что последнее еще более страдает. [2]

Еще менее можно согласиться с утверждением, что пошлины с цены выгодны с бюджетной точки зрения, так как рост цен, вызывающий увеличение государственных расходов, в то же

[1] Особенно это чувствуется, когда дело касается смешанных товаров. Нередко достаточно того, чтобы к шерстяной ткани примешивалось хоть немного шелка или на посуде, металлических изделиях и т. д. имелось немного позолоты, и тотчас же применяется другая, гораздо более высокая, ставка тарифа (специфических пошлин). В тарифе же с цены это обстоятельство не может иметь существенного значения, так как под влиянием таких примесей ценность товара лишь немногим повышается и лишь соответственно увеличению ее взимается и пошлина.

[2] Нередко пошлины с цены имеют характер своего рода налога на роскошь, особенно сильно облагая товары высокого качества, так как они отличаются высокой ценностью.

время повышает и доходы его, получаемые от таможенных пошлин. Однако гораздо хуже в фискальном отношении те колебания в таможенных поступлениях, которые получаются в этом случае вследствие изменения цен. Предвидеть увеличение или уменьшение этих доходов невозможно, и от этого может пострадать бюджетное равновесие.

Но еще гораздо существеннее другая отрицательная сторона пошлин с цены.

Обложение с цены всецело покоится на том предположении, что товар облагается по действительно существующей цене, по той цене, которая уплачивается в данное время и в данном месте. А если выяснить эту цену невозможно, если правильных сведений о ценности привозимых товаров нет и добыть их немыслимо? Тогда исчезает тот фундамент, который подведен под тарифное сооружение; последнее оказывается построенным на песке.

Во всяком обложении вообще, и таможенном в частности, работа распадается на две части: во-первых, на стадию составления самого тарифа, стадию разработки, обсуждения и окончательного изготовления его — работа законодательная, и, во-вторых, на стадию применения тарифа в виде исчисления и взимания пошлин, на таможенную процедуру, — работа административная. Прибегая к тарифу с цены, законодатель значительно облегчает себе задачу, сводит ее к минимуму, он указывает лишь процент, который надо взимать с цены товаров. Всю же остальную работу, деятельность по выяснении этой цены в каждом отдельном случае, он сваливает на таможню, предъявляя к ней требования, которых она добросовестно выполнить не в силах. Откуда таможне иметь сведения о ценности каждого товара? Приходится полагаться на заявления купцов, которые отнюдь не заинтересованы в показании правильной цены; напротив, чем выше процент обложения, тем большую прибыль им обещает систематическое объявление пониженных цен, проверить же их невозможно. В более отдаленные времена у них вообще не было ни записей, ни фактур, книг они не вели, товар часто ввозили в страну, не имея еще покупателя и не зная, по какой цене продадут. Позже появились накладные, но импортеры имели двойные накладные, одну — для покупателя, другую — для таможни. Так поступали, напр., английские фабриканты, продавая материи на континенте Европы; неудивительно,

что они протестовали против англо-французского договора 1860 г., требующего от Франции перехода к специфическим пошлинам.

Таким образом, таможенные пошлины с цены превращались из налога, устанавливаемого государством на основании определенного масштаба, в добровольный сбор: «иностранные промышленники в действительности сами определяют ту пошлину, которую они желают уплатить».

Правда, за неправильное показание цены торговец мог поплатиться — ему угрожали наказания за ложную присягу, ибо заявление делалось под клятвой, а таможне предоставлялось право приобрести в свою пользу товар по заявленной торговцем цене, обыкновенно с прибавкой небольшого процента. Последняя угроза — наиболее существенная — имелась повсюду. В Англии такое право было установлено весьма давно: в XVI ст. товары приобретались, в случае сомнения в правильности показаний, казной по объявленной цене с прибавкой 10%, позже — 5%, то же было в Австрии (по тарифу 1755 г. — прибавка 10% и расходы по перевозке). В соглашении между Швецией и Нидерландами 1659 г. сказано, что король может скупить всякий товар по объявленной цене с прибавлением 20%. Во Франции еще после 1860 г., поскольку сохранились пошлины с цены, таможня могла приобрести товар с прибавлением 5%. В России такое постановление встречается в первом тарифе 1724 г. и вошло затем в изданный в 1819 г. таможенный устав, который действовал вплоть до 80-х годов. Согласно этому уставу, в случае подозрения таможни, что цена объявлена слишком низкая, товар удерживается таможней с уплатою хозяину объявленной им цены с надбавкой в 5% (по тарифу 1724 г. с надбавкой в 20%). Он продается с аукциона, причем излишек, вырученный за покрытием уплаченного грузовладельцу, расходов по продаже и пошлины, делится между таможенными чиновниками. В случае же невыручки на аукционе уплаченной хозяину цены с прочими издержками и пошлиной, недостающая сумма пополняется теми же чиновниками.[1]

Казалось бы, это средство должно было оказаться действительным, ибо, если импортер понижал цену настолько, что об-

---

[1] По русскому Торговому уставу 1653 г. велено товаров не утаивать и цен им не убавлять, под страхом конфискации, а при повторении этого во второй и третий раз бить кнутом нещадно.

ман был ясен, то таможня объявляла о том, что она покупает товар по этой цене (с прибавкой 5 — 10%). Отступить торговец уже не мог, это значило бы признаться в обмане; он нес заслуженный убыток, выигрывали же таможенники — продав товар, они разницу брали в свою пользу. Но надежда на это средство не оправдывалась: таможенники цен не знали и легко могли сами попасться на удочку, приобрести товар по высокой цене и сбыть его с убытком для себя, тем более, что на аукционах, устраиваемых таможней для продажи оставленных ею за собой товаров, импортеры входили между собой в стачку, посылали подставных лиц или служащих для скупки этих грузов. В России, напр., в XVIII ст., чтобы лишить таможню возможности приобретать показанные по преуменьшенной цене грузы, купцы либо доставляли товары сразу слишком большими партиями, так что у таможни не хватало средств для покупки их, либо провозили их через такую таможню, где этого рода товары не находили себе сбыта, так что таможня вынуждена была согласиться на их оценку. В действительности борьба между торговцами и таможней уступала место мирному сожительству, при котором импортеры показывали заведомо пониженную цену, вырученным же барышом делились с таможенниками.

В виду этого, государство сделало еще одну попытку, уже в другом направлении. Оно освободило таможню от непосильной для нее задачи определения цен привозимых товаров, приняв эту обязанность на себя. Устанавливались официальные цены, которыми таможня должна пользоваться при обложении товаров; если торговец показывает более низкую цену, то таможня применяет цифру, указанную в казенном «прейскуранте цен». Такие реестры цен находим во Франции, как и в Англии (books of rates — списки цен) уже с XVI ст., в России в 1797 г. были установлены постоянные цены оценочным товарам, составленные при участии именитых купцов, для предотвращения злоупотреблений в показаниях цен на таможнях. Но уничтожая таким способом злоупотребления, государство тем самым убивало и самую систему, ибо смысл ее заключался в обложении товаров по действительной цене их, при составлении же списков официальных цен это было совершенно недостижимо. Это были в лучшем случае средние цены за тот или другой предшествующий период, средние для целой группы товаров, а не для индивидуального товара определенного вида, качества,

сорта. Так что главное и основное достоинство всей системы пошлин, взимаемых по цене, — их соответствие ценности индивидуального товара в данное время совершенно исчезло.

Получалась столь же произвольная оценка, как и при взимании пошлин на основании показаний торговцев, с той только разницей, что там хоть сохранялась видимость обложения по ценности — предполагалось, что можно грузовладельца заставить показать правильную цену, — и цены имели индивидуальный характер, относясь всегда к определенному товару. Здесь же ни видимости, ни индивидуализации не было; ясно было, что цена, установленная много лет тому назад (а часто изменять списки невозможно было) для целой группы товаров, ничего общего не имела с действительной ценой провозимого через таможню груза. К тому же государство при составлении официальных цен старалось использовать это свое право частью в фискальных интересах, частью проводя определенные принципы таможенной политики. Так, с одной стороны, в Англии, как и на континенте Европы, короли, не имея права без согласия парламента или земских чинов повышать таможенные ставки, обходили это стеснение, увеличивая оценку товаров, что приводило к тем же результатам. А с другой стороны, в целях поощрения или стеснения привоза или вывоза тех или других товаров, они намеренно увеличивали или уменьшали оценки их. В английском тарифе цен 1660 г. мы находим, напр., различные цены для одного и того же товара, смотря по тому, идет ли речь о привозе или о вывозе их. Так, цена квартера чугуна определена в 7 шилл. при ввозе и в 16 шилл. при вывозе, т. е. во втором случае более, чем вдвое выше, в целях затруднения экспорта чугуна; цена уксуса в $5^1/_2$ ф. при ввозе, наоборот, всего в $2^1/_4$ ф. при вывозе, т. е. в последнем случае почти в $2^1/_2$ раза ниже, и т. д. Путем дифференциации в оценках здесь проводится политика меркантилизма — облегчается привоз сырья и, напротив, затрудняется вывоз; привоз же промышленных изделий всячески стеснен путем преувеличенных оценок, а вывоз их при помощи пониженных оценок допущен без затруднений.

Но при таких условиях пошлины с цены теряли всякий смысл. Исходной точкой являлось уже желание взять с пуда, меры, дюжины товара определенную пошлину. А так как пошлина уже была определена для всех товаров, допустим, в 5 или 10%, то для получения желательной ставки нужно было оце-

нить товар в определенную сумму. Так и поступали, совершенно не считаясь с его действительной ценой. Но тогда проще было прямо указать ставку с пуда или единицы товара, а не действовать подобным обходным путем. Выходило ведь на одно, разве что для государства достигалась та весьма существенная в прежнее столетие выгода, что оно имело возможность незаметно для других стран повышать свой таможенный тариф, сохраняя те же ставки, но увеличивая оценку товаров. Так как мировой цены не было и цены иностранных рынков были мало известны, то проверить соответствие между официальными и действительными ценами было невозможно, а это избавляло государство от таможенных войн, к которым могло бы повести резкое повышение тарифа.

Если же не считать этой выгоды, терявшей постепенно, с образованием мирового рынка, свое прежние значение, то здравый смысл должен был логически привести к обложению по внешним признакам — по мере, весу, числу. Хотя обложение товаров по цене являлось наиболее естественным, напротив, принимая эти внешние признаки, исходили из весьма искусственного масштаба, не находящегося ни в какой внутренней связи с облагаемым предметом, но все же, в виду точности этих признаков и возможности их легко установить, они оказывались наиболее приемлемыми.

Это не значит, конечно, что с переходом к специфическим пошлинам игнорируется столь важный момент, как ценность грузов, проходящих через таможню. Она принимается — рядом с другими обстоятельствами — в соображение, так как иначе мог бы получиться совершенно неправильный тариф. Но только ею руководствуется законодатель при самом составлении тарифа. [1] При системе специфических пошлин он сам принимает на себя всю работу, сводя роль таможни к взвешиванию или измерению товара и подведению его под соответствующую статью тарифа.

Первые специфические пошлины появляются уже в Римской империи и в средневековый период (в Англии, напр., с бочки

---

[1] И при специфических пошлинах, сравнивая тарифы нескольких государств или несколько тарифов одной и той же страны, мы сводим их к ценности всех привозимых или же только обложенных пошлинами товаров и сопоставляем с суммой вырученных пошлин; это единственный масштаб, который возможно применить.

вина, с квинтала воску), но в широких размерах упразднение пошлин с цены произведено впервые Питтом в Англии в 1797 г.— из свыше 1 200 статей привоза и вывоза было оставлено обложение по цене всего для 300 предметов; после этого в Англии сохраняются лишь остатки их вплоть до 1860 г. Этот год, памятный для истории международной торговли, —заключен торговый договор между Францией и Англией, начинающий новую эру, — решил и участь пошлин с цены. Покончив в Англии с последними остатками их — впрочем в Англии вообще почти не осталось пошлин — он заставил и Францию (ст. 13 договора) преобразовать обычные у нее ценовные пошлины в специфические. Исполнив обещание относительно некоторых товаров, Франция, подойдя к прочим, остановилась перед сложностью задачи, ибо переводить их надо было в пределах выговоренного 25-проц. максимума ставок, а сортов и видов товаров было весьма много, и, что хуже всего, французы большинства их не знали — привоз целых групп их еще недавно был вовсе запрещен. Лишь следующему французскому тарифу 1881 г. работа оказалась по силам, хотя Англия — при заключении нового договора — осталась выполнением ее весьма недовольна; она находила, что Франция перевела ставки в слишком высокие специфические пошлины. Разногласие объяснялось тем, что англичане исходили из наименьших товарных цен, французы — из средних цен, так что должны были получиться неодинаковые результаты.

И в Германии с 60-х гг. пошлины с цены вымирают; лишь одна из них, пошлина с железнодорожных вагонов, просуществовала вплоть до 1902 г. В Италии нет пошлин с цены с 1878 г.; в Австрии они появились снова (в виде исключения) в тарифе 1906 г. в обложении химических продуктов. В Бельгии, Нидерландах, Швеции они сохранились, тогда как в других странах Западной Европы (в Англии, Франции, Германии, Италии, Балканских государствах) уже давно успели забыть о них. [1]

В XVII ст. в России ценовные пошлины являлись общим правилом; внутренние и пограничные привозные и вывозные

[1] Бельгия, по договору с Германией, оставила за собою право заменить их специфическими пошлинами; это нужно было оговорить, так как иначе при таком переходе от одной системы к другой специфические пошлины (при понижении цен) могут оказаться выше прежних пошлин с цены. Болгария и Сербия, готовясь перейти к специфическим пошлинам, вынуждены были, в виду этого, предоставить (на основании торговых

пошлины — все устанавливались по этой системе, иного способа, повидимому, и не представляли себе и применять его не были бы в состоянии. Первые попытки перейти к обложению по мере и весу сделаны были в первом общегосударственном тарифе 1724 г. — в применении к некоторым вывозным ставкам. Опыт был продолжен и расширен в следующем тарифе 1731 г., в котором были определены пошлины в 5 и 10% с цены, но большая их часть была переведена, на основании определенной расценки товаров, в ставки с веса и меры. Но в следующих тарифах обнаруживались колебания в ту и в другую сторону, и лишь к середине XIX века импортеры, в своих показаниях о цене прямо глумившиеся над казной, заставили покончить с пошлинами с цены — на этом настаивал особенно Канкрин — и перейти к специфическим: в тарифе 1857 г. кроме полотна, платья, белья, платков и т. п. все обложено последними. Вскоре и эти остатки исчезли. По дополнению к Туркманчайскому договору с Персией Россия (как и Персия) обязалась не повышать пошлин по этой границе свыше 5% (ст. 3), но декларацией 1901 г. пошлина эта заменена тарифом — переведенных из того же расчета — специфических ставок (ст. 1 и тариф В).

Такую же реформу произвела и Персия для товаров, привозимых из России или вывозимых оттуда, в 1902 г. перешли к специфическим пошлинам Австралия и Никарагуа, в 1901 г. большая часть пошлин с цены упразднена в Китае. Но по общему правилу как азиатские, так и вообще экзотические страны еще крепко держатся за ценовные пошлины. А при наличности последних не исчезает и связанное с ним право таможни удерживать за собой товар с прибавкой 10% (Бельгия, Нидерланды, Египет, Аргентина). Но замечается и переходное состояние от пошлин с цены к специфическим: оно выражается в тарифе рыночных цен (Египет, Аргентина, Южно-африканский союз, Нидерландская Индия), т. е. в той самой форме, которую Западная Европа прошла уже давно. Иногда масштаб обложения свидетельствует об еще более примитивной эпохе. И теперь еще

договоров) импортерам право выбора в каждом отдельном случае — они могут уплачивать по своему усмотрению пошлины либо новые специфические, либо прежние с цены, смотря по тому, что для них выгоднее. Иначе новая система могла бы послужить средством нарушения только что заключенного договора.

на Востоке нередко количество товаров, которыми нагружен верблюд или мул, приравнивается к определенной сумме, и груз каждого мула обложен в одном и том же размере — своеобразная комбинация не только ценовных и специфических пошлин, но и тех и других с наиболее старинной системой обложения по числу вьючных животных, по средствам транспорта, — смесь из самых разнородных, относящихся к различным эпохам, элементов и понятий. Или же в Марокко, Персии и т. д. якобы существующая пошлина в 5% с цены принимает к тому же натуральную форму: вместо оценки торговец разбивает товар на 20 пакетов, из которых таможенник выбирает любой, — подобно тому, как в Англии в XIV веке представитель короля брал в его пользу известное число бочек вина, привозимых иноземными купцами.

Ожесточенная борьба из-за масштаба обложения велась всегда в Соединенных штатах. Отношение к нему являлось одним из пунктов программ обеих главных политических партий Соединенных штатов — республиканской и демократической; ибо в глазах американцев признание того или другого масштаба равносильно выступлению за или против усиленного протекционизма: не может быть «надлежащей» охраны промышленности без специфических пошлин. Поэтому достаточно просмотреть с этой внешней стороны любой американский тариф, и по форме пошлин можно определить, кто был инициатором тарифа, какая идея положена в основу его, какова степень осуществляемого им протекционизма. Отсюда постоянные колебания то в ту, то в другую сторону — от пошлин с цены к специфическим и обратно. В тарифах 70-х и 80-х годов, где протекционизм усиленно прививался, вместе с тем сокращалось и количество пошлин с цены, будучи сведено в тарифе Мэк-Кинлея 1890 г. всего к третьей части всех ставок. Напротив, тариф Вильсона 1894 г., сократив охрану, вернул им снова преобладающее положение — две трети общего числа статей построены по системе обложения с цены. Усиленный протекционизм в тарифе Динглея 1897 г. уменьшил число их в сильной степени, заменив их специфическими пошлинами. Наконец, оказавшись вновь у власти, демократы тарифом Эндервуда 1913 г. решили «раз навсегда» покончить не только со многими пошлинами, но и вообще с системой специфических пошлин — конечно, до следующей победы республиканцев; почти весь тариф состоит из

пошлин с цены — немногие специфические ставки не нарушают нового порядка.

Известный американский экономист Тауссиг, сторонник умеренного тарифа, утверждает, что иначе поступить немыслимо было: сложность и запутанность классификации товаров при системе специфических пошлин доходила до геркулесовых столбов. Пошлины с текстильных изделий устанавливались, напр., в зависимости от числа нитей на квадратный дюйм, от числа аршин на фунт, от способа беления, крашения, набойки тканей. «Что обозначала вся эта сложная комбинация в смысле размеров таможенной охраны, мог понять только посвященный во все тонкости данной отрасли промышленности, иначе говоря, одни промышленники. Утверждали, что фабриканты, предлагая законодательным учреждениям ввести те или другие ставки, вырабатывали их таким образом, что им обеспечивалась не только высокая таможенная защита, но более высокая, чем та, которую они получили бы, если бы другие вполне понимали смысл этих ставок».

При системе пошлин с цены это, по мнению Тауссига, совершенно немыслимо, дело сразу упрощается. Противники, однако, указывали ему на то, что при установлении пошлины с цены обманы усиливаются; конечно, казну обманывают и при платеже специфических пошлин с их до крайности сложной классификацией, но там, где даются показания относительно цены, дело обстоит еще хуже. Но Тауссиг, не отрицая этого, отвечал, что разница, и крайне существенная, состоит в том, что при установлении пошлин с цены этого можно избегнуть, ибо с каждым понижением пошлин с цены стимул к обману прогрессивно падает. Конечно, там, где пошлины достигают 45 — 60% с цены, искушение показать неправильную цену так велико, что никакие кары не могут устранить этого. Так что неожиданным результатом всей аргументации является необходимость низкого тарифа; тогда отрицательные явления, связанные с показанием цены, отпадают — что и требовалось доказать представителю демократической партии.

Соединенные штаты представляют картину пошлин с цены в их наиболее усовершенствованном виде, дают максимум того, что может быть достигнуто при этой системе обложения. Имеются специалисты-оценщики для проверки показаний импортеров о цене, именно создана целая корпорация оценщиков —

местные, высшие (генеральные), наконец, «управление генеральных оценщиков» (General Board of general Appraisers) — апелляционная инстанция и даже специальный суд по таможенным делам, к которому обращаются в кассационном порядке. Но не следует забывать и о том, до каких пределов доходит при этом требовательность заокеанской республики, какие инквизиторские приемы применяются для получения правильной оценки.

По прибытии судна импортер обязан не только подать заявление, содержащее все элементы цены товара, под которой понимается оптовая цена на главных рынках той страны, из которой товар экспортируется, но фактура должна быть проверена и правильность содержащейся в ней цены удостоверена американским консулом, находящимся в той стране (в том консульском округе), где товар произведен или куплен (тариф 1913 г., отд. III. I.). А это означает посвящение американских консулов во все условия производства и сбыта экспортирующей страны, открытие коммерческой тайны, — между тем самая должность консула, по американским понятиям, обязывает последнего всемерно заботиться о процветании родной индустрии и торговли, пользоваться доверенными ему сведениями в интересах Америки.

Но этим дело не ограничивается: европейский купец обязан открыть по первому требованию оценщиков свои торговые книги, иначе ему грозит прибавка в 15% с цены, которая может взиматься до тех пор, «пока такое неисполнение или отказ продолжаются, со всех товаров, отправленных или привезенных, погруженных или назначенных для сдачи лицу, лицам, корпорациям или иным обществам, его не исполняющим или отказывающимся исполнить» (отд. III. U.). Неудивительно, что американские таможенные учреждения, терроризирующие подобным образом иностранную торговлю, получили в Европе название «застенка», где к импортеру применяются «самые изысканные орудия пытки».

Но Америку обвиняют и в том, что, благодаря пошлинам с цены, она имеет возможность проводить свою политику, невзирая ни на кого и не считаясь ни с кем, что она может дифференцировать с виду равные для всех таможенные ставки. Для этого ей достаточно повышать цены на товары, привозимые наиболее опасными ее конкурентами, тем самым поднимая для них таможенные ставки. Отдается, — говорят, — соответствую-

щий приказ оценщикам, а на жалобы импортеров никто не обращает внимания. Но если так, то какой смысл может иметь заключение торговых договоров с Соединенными штатами, какая выгода получается от добытых, обычно купленных весьма недешевой ценой, уступок, если их можно немедленно же взять обратно приказом о порядке оценок?

Такова наиболее рационально поставленная система пошлин с цены; едва ли она вызовет у кого-либо охоту подражать ей. Специфические пошлины хотя далеко не свободны от недостатков, но все же, по сравнению с такого рода системой, кажутся чуть ли не блестящим изобретением.[1] Конечно, сравнительной простоте и дешевизне взимания специфических пошлин, упрощенным формальностям и гораздо меньшим спорам и нареканиям необходимо противопоставить те отрицательные явления, которые связаны с самими тарифами. Последние достигают при этой системе по необходимости огромных размеров, распадаются на многочисленные отделы, подгруппы, нумера и литеры, включают в себе тысячу и более статей. При крайней громоздкости и сложности тарифов, все же приходится устанавливать на многие товары одну и ту же ставку, несмотря на различие их в качестве, почему ставка, будучи определена сообразно ценности товара среднего качества и сорта, для прочих оказывается чрезмерно тяжелой (для более дешевых) или, напротив, слишком легкой (для более дорогих). А с другой стороны, всякое колебание в цене изменяет бремя обложения. При понижении цены та же пошлина означает обложение в повышенном проценте, иначе говоря, усиление покровительства данной отрасли производства, тогда как с ростом цены обложение становится слабее, охрана меньше.

Первое — отсутствие соответствия между качеством товара и обложением его — особенно невыгодно для тех стран, которые изготовляют товары различных сортов, в особенности рядом с простыми и более тонкие, так как лишает их возможности соответственно обложить те и другие. Поэтому Бельгия и Франция всегда стояли на почве пошлин с цены; специфические пошлины не давали возможности провести границу между пряжей

---

[1] Хотя и в этих случаях приходится иногда отправлять образцы импортируемых товаров (в особенности тканей) в специальные лаборатории для анализа их качества и выяснения, под какой пункт тарифа они должны быть подведены.

*

и тканями различного качества. Франция боялась, что высокие сорта, ею вырабатываемые, окажутся недостаточно защищенными, и только по настоянию Англии совершила этот переход. Напротив, Таможенный союз и впоследствии Германия были довольны специфическими пошлинами — установленная в договорах ставка для пряжи и тканей, будучи приноровлена к изделиям среднего качества, являлась высокой для грубых сортов, выделываемых немецкой промышленностью, так что охраняла ее в достаточной мере. По той же причине, когда эльзасская текстильная промышленность, прежде охраненная французским тарифом, оказалась с 1871 г. включенной в германскую таможенную черту, она вынуждена была перейти к выработке более простых, более дешевых сортов.

Наиболее распространенной формой специфических пошлин является пошлина, взимаемая по весу. В России, как и в других странах (Франции, Италии, Германии), огромное большинство пошлин было установлено по весу, причем они взимались большей частью с веса нетто, т. е. чистого наличного веса товара без упаковки. Лишь поскольку это было фактически неосуществимо, так как снять упаковку невозможно (напр., духи во флаконах, нитки, намотанные на катушки), облагался вес брутто (т. е. с упаковкой). В некоторых случаях, однако, обложение по весу немыслимо вообще, и приходится устанавливать пошлины на основании объема различных мер (для жидкостей, сыпучих тел) или поштучно (напр., для скота). Получается известное разнообразие в единицах обложения. В Соединенных штатах оно весьма велико: фунты, тонны, галлоны, дюймы, штуки, дюжины, пары и т. д. Но огромное большинство государств допускают лишь в виде исключения отступления от принципа обложения по весу. Так, напр., в СССР, как и в других странах, некоторые пошлины поштучные — с музыкальных инструментов, часов, шляп, зонтиков, экипажей, велосипедов, автомобилей; суда морские и речные подлежат пошлине по объему (с тонны вместимости или с кв. фута поверхности нагрева котлов), вагоны пассажирские с метра длины.

Иногда комбинируется несколько различных признаков — кроме веса принимается во внимание другой момент, благодаря чему достигается большее соответствие с ценностью товара, чем в случае пользования одним лишь признаком, устраняется обложение товаров различного качества одной и той же пошлиной.

Такие пошлины именуются градационными или штафельными. Примером является обложение у нас изделий из меди; так как изделия более легкие представляют собою в этом случае более ценные работы, чем медные предметы тяжелые, то пошлина определяется (и теперь и до войны) не только по весу, но и по признакам — изделия, имеющие в штуке 3 фунта веса и более, платят по тарифу 1922 г. по 10 руб. с пуда, а имеющие менее 3 фунтов веса по 20 руб. с пуда.

Напротив, другой недостаток специфических пошлин — колебания в степени охраны хозяйства страны, происходящие с каждым изменением в цене товаров, неустраним; никакие, даже частичные, поправки в этом направлении немыслимы. В половине 60-х гг. Германский таможенный союз при своем старом, в сущности фритредерском, тарифе 1818 г. вдруг оказался под защитой весьма высокой таможенной стены, ибо все цены, с распространением машин и двигателей, упали, а ставки стояли на том же месте; иначе говоря, последние поднялись во многих случаях до 50 и более процентов ценности товара. Единственный исход был — пересмотр тарифа, изменение пошлин, но протекционистски настроенные южные государства на это не шли. Они были весьма довольны таким оборотом, изменением облика тарифа, и не желали пожертвовать своими выгодами. Еще более ярким примером может служить период войны и послевоенное время, когда резкое повышение цен свело к нулю весь прежний таможенный протекционизм. Правда, пошлины были заменены запрещениями, но с возвращением к ним оказался необходим полный пересмотр тарифа. [1]

---

[1] Смесь пошлин специфических с пошлинами с цены составляют рекомендуемые иногда скользящие шкалы ставок — они ведь «скользят» сообразно изменению в ценах. Такова была известная шкала пошлин на хлеб в Англии 1828 г., по образцу которой составлены были и все прочие шкалы пошлин на тот же хлеб — французская, шведская, нидерландская; из них только португальская сохранилась до самого последнего времени, все же прочие были упразднены вслед за отменой скользящей шкалы в Англии. А в Германии в последние десятилетия каждый раз появлялись проекты такой лестницы хлебных пошлин, вызывавшие, однако, решительный протест. В Австрии и Чехо-Словакии они теперь введены для некоторых сельскохозяйственных продуктов, попытка была сделана и в Венгрии, но там скоро пришлось снова отказаться от шкалы и вернуться к твердым ставкам.

Эти скользящие шкалы, помимо их основного порока — связи с ценами на хлеб, созданы были для предотвращения колебаний в самых ценах на хлеб, для устранения слишком резкого повышения или понижения цен. Мало того, они являются вовсе не поправкой к специфическим пошлинам, а способом борьбы с пошлинами с цены — вместо того, чтобы по-

II. МАСШТАБ ОБЛОЖЕНИЯ ПОСЛЕ ВОЙНЫ

После войны условия во многом изменились. Применение специфических пошлин было сопряжено теперь с большими затруднениями. Если им вообще трудно следовать за изменяющимися ценами, то что должно было стать с ними в эпоху сильнейшего подъема цен в послевоенные годы, за которым с 1921 г. последовало обратное движение в виде значительного понижения уровня мировых цен. Могли ли специфические пошлины угнаться за всеми этими переменами? Так обстояло дело даже в странах с высокой валютой, там же, где валюта падала, присоединялась еще необходимость считаться с ней, с меняющимся курсом ее. Изменения прежних тарифов до-военного времени соответственно новым условиям было, очевидно, недостаточно; и новый тариф, — выработка которого к тому же представлялась делом весьма сложным и могла быть произведена не сразу, — действуя хотя бы в течение краткого срока, мог оказаться совершенно отсталым, совсем не охраняя собственного хозяйства от иностранной конкуренции; а об этой охране везде и повсюду теперь заботились не меньше, чем раньше.

Мы и замечаем, как одно государство за другим переходит к золотой валюте при уплате таможенных пошлин, к мере, которая когда-то применялась в России (зак. 1877 г) и существовала уже до войны в Италии (с 1881 г.), Австро-Венгрии (с 1906 г.), Испании (с 1906 г.), Бразилии, Аргентине. Возьмем ли мы Австрию, Венгрию, Чехо-Словакию или Италию, Испанию, Португалию, или страны Балканского полуострова (Югославию, Болгарию, Грецию, Румынию), или СССР и окраинные государства (Польшу, Латвию, Эстонию), наконец, различные заокеанские страны (Аргентину, Чили, Мексику), — везде ставки были определены в золоте, причем, однако, вносить самые пошлины везде предоставлялось и бумажными деньгами с уплатой определенного лажа, меняющегося соответственно изменениям

следние автоматически изменялись при каждой перемене в цене, абсолютно повышаясь или понижаясь в своем размере, как это обычно происходит при этой системе, они здесь с повышением цены на хлеб падали, облегчая привоз при недостатке хлеба, и росли при понижении цен, когда привоз надо было стеснить, так что для указанных нами целей они совсем непригодны и относятся к совершенно иной области.

в курсе бумажной валюты. [1] При этом, в виду неудобств, связанных с необходимостью уплачивать по изменяющемуся ежедневно курсу, последний определялся обыкновенно на известный срок, — у нас каждые 10 дней, в Германии еженедельно, сообразно выраженному в марках курсу доллара за 3 недели, в Италии каждые две недели, в Испании ежемесячно, в Болгарии на 4 месяца, в Латвии на 6 месяцев. В Греции, в силу закона 27 янв. 1923 г., специальная комиссия устанавливала на месяц курс на основании данных за предыдущий месяц; ежедневные колебания курса не принимались во внимание.

Только в Румынии и Бразилии пошлины взимались по курсу дня, но в последней лишь 60% ставки устанавливалось в золоте (бюджетный закон на 1923 г., раньше 55%), в Румынии же они определены были вообще в золотых леях только для привозимых предметов роскоши, тогда как с прочих товаров вообще взимались в бумажной валюте.

Так же, как Румыния поступали и многие другие страны: Австрия, Венгрия, Чехо-Словакия, Польша, Португалия, Греция (в противоположность СССР, Германии, Италии, Испании, Югославии, Болгарии) дифференцировали надбавки, устанавливая несколько групп товаров — для одних основные ставки повышались в большем, для других в меньшем размере. Получалось повышение одних ставок и понижение других, взимание пошлины в золоте превращалось в орудие протекционной политики, в средство большего или меньшего затруднения привоза товаров. Так, в Греции в 1923 г. курс золотой драхмы был определен для одних товаров в 15 бумажных драхм, для других же в 10.

С переходом к твердой валюте потребность в исчислении пошлин на золото во многих странах отпала. Однако определение ставок в золоте было отменено только в Германии и в СССР, тогда как в других странах, где валюта хотя и стабилизировалась, но все же стоит значительно ниже паритета, пошлины попрежнему исчисляются в золоте. Так, в Италии они до сих пор (с 1921 г.) устанавливаются по среднему нью-йоркскому курсу,

---

[1] Напротив, до войны в указанных выше странах (в том числе в России), где пошлины устанавливались тогда золотом, они подлежали и уплате в золотой валюте, так как в то время этого рода меры вызывались стремлением накопить золотой запас для оздоровления валюты. После войны такое требование, в виду недостатка в золоте, было бы неосуществимо.

в Югославии новый тариф 1925 г. предоставляет министру финансов полную свободу вводить надбавки к установленному во франках тарифу, в Румынии пошлины взимаются в леях по курсу, изменяемому каждые три месяца. В Испании, Португалии, Греции, Польше эта система также сохраняется, хотя дифференцирование лажа по категориям товаров во многих странах уже исчезло.

Боролись с расстройством валюты и иным способом. Взимали пошлины попрежнему в бумажных деньгах, но множили ставки на определенный коэффициент. Такие коэффициенты были установлены и существуют и до сих пор в Бельгии; в 1921 г. отказалась от оплаты пошлин золотом и перешла к этой системе Чехо-Словакия; Италия и Испания применяют оба способа (пошлины в золоте и множители) одновременно, причем в Италии, в противоположность другим странам, не просто множится тарифная ставка на соответствующий коэффициент, но к этому присоединяется еще раз ставка в неизмененном виде, так что пошлина еще более повышается. Во Франции коэффициенты-множители составляли в 1922 г. от 1 до 10, причем применялись различно к отдельным статьям тарифа и даже частям их, так что здесь получалось гораздо большее разнообразие, чем не только в тех странах, где пошлины взимаются однообразно по существующему курсу, но и в тех, где часть их определяется не по полному курсу.

До 1922 г. во Франции такие изменения в тарифе могли производиться на основании одних лишь административных распоряжений, и за 1919 — 1922 гг. было издано 65 декретов, на основании которых было изменено (применены многократно различные множители) свыше 3 тыс. ставок тарифа. Они каждый раз повышались на тот или другой коэффициент. Ни о каком постоянстве тарифа, столь существенном для международного товарообмена, следовательно, и речи не могло быть, он подвергался постоянным колебаниям. С 1922 г., правда, положение изменилось в том смысле, что множители могли меняться теперь уже лишь путем закона (т. е. только с согласия парламента), что, конечно, значительно усложняло дело и не допускало столь частых перемен. Но затем стали раздаваться голоса, требующие вообще отмены системы коэффициентов и перехода к твердому тарифу. Однако, в виду того, что франк стоял ниже паритета и притом колебания продолжали обнару-

живаться, считали невозможным отказаться попросту от системы коэффициентов, а предлагали лишь заменить ее существующей в некоторых других странах системой исчисления пошлин в золоте. Эта система насчитывает много сторонников, но еще более велико число ее противников. Когда в 1923 г. была проведена анкета среди французских торговых палат, то лишь 50 из них высказались в пользу перехода к пошлинам в золоте, тогда как 61 отвергла это предложение. Точно так же 148 крупных промышленных и торговых организаций нашли это предложение нецелесообразным и только 89 стояли за него. В то время, как сторонники принятия этой системы утверждали, что в этом случае пошлины автоматически приноравливаются к колебаниям цен, противники полагали, что такого параллельного движения между курсом валюты и движением цен не происходит, цены одних товаров вовсе не следуют за изменениями курса валюты, цены других двигаются лишь медленно за ним (все зависит от имеющихся запасов товаров), и только некоторые цены, в особенности сырья, не производимого в стране, обнаруживают стремление немедленно расти или падать вместе с курсом валюты. Когда франк растет, экспорт французских товаров сокращается, цены привозных товаров падают, тогда как издержки производства во Франции еще не успели соответствующим образом уменьшиться, так что французская промышленность нуждается в охране. Между тем, в этом случае, при исчислении пошлин в золоте, они понижаются. Наоборот, пошлины растут с падением франка, когда последнее вызывает усиление экспорта и когда французские товары дешевле иностранных (так как покупательная стоимость франка падает за границей раньше, чем во Франции), так что столь сильная охрана вовсе не нужна. Получаются сильные колебания в охранительной системе, которые еще более усиливают вызываемые изменением курса перемены в хозяйственной жизни, смены периодов оживления и застоя. По этим причинам предлагалось сохранить прежнюю систему множителей. Однако сохранена она не была. Многообразные множители сменила в 1927 г. единая общая для всех товаров 30% надбавка, на которую тариф (старые ставки, повышенные путем неоднократного применения множителей) был дважды увеличен в этом году. Одновременно наступила и во Франции стабилизация валюты и от дальнейших временных повышений тарифа можно было от-

казаться — в ожидании нового совершенно переработанного тарифа, которого, однако, все еще нет.

Был еще и третий выход — переход от специфических пошлин к пошлинам с цены. В последнем случае нет надобности ни в исчислении пошлин в золоте, ни в коэффициентах. Цены привозных товаров достаточно правильно отражают в себе колебания курса валюты. Действительно, в некоторых из стран, взимающих пошлины по курсу валюты, имеются на отдельные товары пошлины с цены (напр. в Югославии, Болгарии, Португалии и др.), и к ним, конечно, никаких надбавок в зависимости от курса бумажных денег и никаких коэффициентов-множителей не применяется.

В виду этого, во Франции возбужден был и вопрос о том, не следует ли перейти к пошлинам с цены. Сторонники последних опасались в особенности последовавшей в 1923 г. отмены права правительства самостоятельно повышать тариф путем установления коэффициентов. По новому закону это допускалось лишь законодательным порядком. Между тем последний путь являлся очень продолжительным и пошлины не могли бы с необходимой быстротой следовать за изменениями в ценах и в курсе франка. Избегнуть этого неудобства возможно было бы лишь заменой специфических пошлин пошлинами с цены, при которых таможенное обложение автоматически движется за курсом валюты. Однако защитники этой меры не могли столковаться относительно того, как производить оценку товаров, огромное же большинство торговых палат и торгово-промышленных организаций высказалось в пользу сохранения специфических пошлин, находя, что они в послевоенные годы в достаточной мере охраняли интересы французской промышленности. Лишь для некоторых видов товаров допускалось исключение из этого правила.

Новый проект французского таможенного тарифа 1927 г., устанавливая для огромного большинства товаров специфические пошлины и отказываясь от прежней системы множителей, вносит, однако, новое положение (отчасти уже осуществленное в том же 1927 г. в виде упомянутого двукратного огульного повышения тарифа на 30%): если индекс цен повышается или понижается на 20% и более, то соответствующим образом изменяются ставки тарифа. Но такие поправки могут иметь место не чаще, чем каждые три месяца — промежуток

очень краткий, лишающий тариф всякой определенности и устойчивости.

В результате пошлины специфические и после войны не заменены пошлинами с цены. Пошлин с цены и теперь нет вовсе ни в Германии, ни в Швейцарии, Румынии и окраинных государствах. У нас (тариф 1927 г.) они применяются в виде исключения к автомобилям, и мотоциклетам и тракторам. В других европейских странах мы находим пошлины с цены, причем в одних они появились вновь после войны (во Франции, Англии, Италии, Балканских странах), в других (Бельгии, Швеции, Испании) они сохранились попрежнему, кое-где количество их возросло (напр., в Австрии, Чехо-Словакии). Но по общему правилу количество их очень ограничено. Во всех европейских странах, за исключением одних лишь Нидерландов, характер специфического тарифа нарушается лишь отдельными ставками с цены. Таким образом, Европа да и многие заокеанские страны попрежнему стоят на почве специфических пошлин, всячески избегая пошлин с цены, в виду крайней трудности правильного выяснения последней. Поскольку пошлины с цены существуют, они применяются главным образом к таким предметам, как суда, вагоны, автомобили (и части их), аэропланы, музыкальные инструменты, некоторые виды физических аппаратов, предметы из золота и серебра, отдельные химические продукты.[1]

Установление пошлин с цены в этих случаях обусловливается тем, что многие из перечисленных товаров (автомобили, часы, хирургические инструменты, точные приборы, музыкальные инструменты) нередко являются тем более ценными, чем меньше они весят, или состоят из разнообразных частей различного веса, так что исчисление пошлин по весу оказывалось бы слишком затруднительным, определение же их просто по числу единиц было бы слишком упрощенно и неравномерно. Это относится и к аэропланам, в отношении которых, как и судов, вагонов, самое взвешиванье невозможно. Для некоторых из приведенных товаров (напр., автомобилей, но так же ювелирных изделий, отдельных видов химических продуктов) весьма

[1] Франция кроме того применяет эти пошлины к обложению солода и отделанных камней, Болгария к обложению цемента, Дания взимает их с предметов роскоши, Бельгия (кроме указанных видов товаров) с мехов, шелковых чулок, кружев, соломенных шляп, игрушек, зеркал, зонтиков, пуговиц.

существенно то обстоятельство, что все переходы от одного вида к другому и изменения в товаре автоматически отражаются в цене, тогда как уловить все эти разнообразия при помощи специфических пошлин было бы совершенно немыслимо. Наконец, здесь гораздо меньше чувствуются затруднения, связанные с определением цены. В отношении этих немногих товаров определить цену является делом гораздо более простым, чем когда речь идет, напр., о разнообразных сортах пряжи и тканей, видах одежды и обуви, галантереи и т. д.

Что касается всех других товаров, то и в этих странах попрежнему сохраняется система специфических пошлин. Последние преобладают и во многих не-европейских странах — Чили, Мексике, Бразилии, Японии, тогда как в других заокеанских странах — Канаде, Австралии, Аргентине, Египте, Ост-Индии господствуют пошлины с цены. Только в этих странах, как и в Нидерландах, они имеют существенное значение. Большую роль они играют и в Соединенных штатах Северной Америки. Вновь введенные в Англии после войны пошлины также имеют ценовой характер, составляя в большинстве случаев $33^1/_3\%$ с цены товара, но, как мы видели, Англия вообще облагает изделия лишь немногих отраслей производства.

Ахиллесова пята этих пошлин — как уже выяснено, трудность правильно уловить цены — выступает, конечно, и теперь наружу. Однако там, где их, как в большинстве стран, весьма немного и они ограничиваются указанными выше товарами, это нетрудно сделать. Обычно принимается цена, существующая в стране вывоза, т. е. указанная в фактуре иностранного поставщика. Из нее исходят Скандинавские государства, Чехо-Словакия, Австралия. Последняя исчисляет на ряду с этим и цену, включающую издержки вплоть до погрузки товара на судно в порту отправления, и берется та из этих двух цен, которая выше. Сверх того в обоих случаях присоединяется к этому фрахт и 10% надбавка в качестве комиссионных и иных расходов. И другие страны учитывают цену в стране производства с прибавлением расходов по транспорту, страхованию и комиссионных. Япония (с 1926 г.) присоединяет к этому даже пошлину.

Другие страны, как, напр., Бельгия, принимают, однако, цену товара в стране вывоза лишь в том случае, если она не ниже той цены, которую имеет товар в стране привоза, т. е. в собствен-

ной стране. Иначе говоря, пошлина исчисляется в этом случае по цене, существующей для товаров того же рода на внутреннем рынке, нередко гораздо более высокой, чем та, по которой продается привезенный из-за границы товар. Оптовая цена внутри страны является исходной точкой и во Франции, однако, согласно решению французского кассационного суда (1924 г.) все же, по требованию подающего декларацию о привозимом товаре импортера, пошлины должны исчисляться по цене, существующей в стране экспорта, включая издержки транспорта, страхования и комиссии. Импортеру может быть отказано в этом лишь в том случае, если есть основание предполагать, что в фактуре не указана правильная цена. Точно так же Норвегия и Финляндия принимают внутреннюю цену лишь в виде исключения, если нет возможности определить цену в стране вывоза.

Как мы видим, большинство государств исходят из последней цены, следовательно, по общему правилу доверяют импортеру и не боятся того, что товары будут привозиться к ним из стран с расстроенной валютой и здесь будут продаваться по более дешевой цене, по сравнению с ценой на внутреннем рынке (см. гл. IX). Но во всех этих тарифах (кроме австралийского) пошлины с цены, как мы видели, занимают весьма небольшое место, так что такой образ действия здесь не опасен. Иное дело там, где тариф построен на пошлинах с цены. Там приходится прибегать к прейскурантам цен, как это происходит в Аргентине, Уругвае, Канаде, Египте (Британской и Нидерландской), Индии, —мера нам уже знакомая, происхождения весьма не нового. Такие списки цен находим и в Италии и в Мексике. Система эта, по сравнению с прежним временем, значительно усовершенствована, реестры цен устанавливаются теперь на очень короткий срок, на один, два, три месяца. Задача выяснения цен во многих странах значительно упрощается, вследствие существования там добавочных пошлин, которые взимаются в том случае, если продажная цена привозных товаров (из стран с низкой валютой) ниже рыночной цены, имеющей место в этой стране. Эти добавочные пошлины, взимаемые в целях борьбы с конкуренцией стран с низкой валютой (валютный dumping, см. гл. IX), заставляют производить оценку привозных товаров и, следовательно, необходимый базис для пошлин с цены имеется в распоряжении таможенных учреждений.

Оживленная борьба по вопросу о том, какими оценками сле-

дует руководствоваться при взимании пошлин с цены, происходила после войны в Соединенных штатах, где, как указано, часть тарифа состоит из пошлин этого рода. В проекте таможенного тарифа Форднея (введенного в 1922 г.) была установлена так наз. «американская оценка» (american valuation), т. е. обложение привозных товаров на основании существующих на них в Америке цен. Противники этой меры указывали на то, что в этом случае тресты будут иметь полную возможность при помощи искусственного определения повышенных цен исключать иностранные товары из американского рынка, а добившись монопольного положения, вслед за этим будут навязывать потребителю свои товары по любой цене. Так что «американская оценка» обозначала бы удорожание жизни населения на много миллиардов долларов. А в то же время она поставила бы иностранного импортера и торговца привозными товарами в совершенно невозможное положение, так как они никогда не могли бы произвести точную калькуляцию цены, не зная, к каким американским товарам привозные будут приравниваться, и завися всецело от произвола таможенных чиновников. Получатся многочисленные процессы, в особенности в тех случаях, когда нет возможности сравнивать импортируемые товары с местными произведениями того же рода. Поэтому при дальнейшем рассмотрении проекта тарифа отказались от оценки по цене однородных американских товаров. Но и оценка по оптовой цене, по которой продаются привозные товары в Соединенных штатах, оказывалась нецелесообразной, ибо различие в величине прибыли импортера приводит к тому, что расстояние между иностранной ценой товара и продажной ценой, взимаемой импортером, меняется, получались бы сильные колебания в оценках. Поэтому решено было пользоваться той ценой, по которой товар продается обычно на важнейших рынках страны экспорта («иностранная цена»); если же, в случае вывоза в Соединенные штаты, он продается там по более высокой цене, то берется последняя («экспортная цена»). Только тогда, когда нет возможности надлежащим образом выяснить ни ту ни другую цену, закон допускает исчисление пошлин по американской оценке, именно исходя из оптовой цены на такие же или однородные привозные товары в Соединенных штатах за вычетом расходов по транспорту и страхованию, торговых прибылей и т. д. в пределах известной нормы. Если и эту цену определить невоз-

можно, то «американская оценка» (в таком смысле) производится иначе — путем установления цены не привозных, а однородных произведенных в Соединенных штатах товаров, с включением расходов по упаковке, перевозке и т. д. (американская продажная цена). Как видно из изложенного, правила оценки в Соединенных штатах простотой не отличаются и «американская оценка» не исключена вполне. Но все-таки, за исключением одних лишь анилиновых красок, к которым (в виду опасности немецкой конкуренции) всегда применяется «американская оценка», последняя фигурирует лишь в качестве крайней меры, коль скоро другие упомянутые способы оказываются неосуществимыми, так что большого значения ей придавать не следует.[1]

---

[1] В проекте нового французского таможенного тарифа 1927 г. предусмотрено применение т. наз. loi du cadenas. Это мера не новая, она установлена была во Франции еще законом 1897 г. Она заключается в том, что при введении новых пошлин или повышении уже существующих правительство может, не дожидаясь принятия парламентом вносимого им законопроекта, немедленно же приступить к осуществлению предлагаемой им меры, взимая новые или повышенные ставки. Если бы впоследствии законопроект не был принят парламентом, то импортерам возвращаются взысканные с них суммы. Мотивировалось это тем, что достаточно одного лишь сообщения в газетах о проектируемом повышении пошлины (или введении пошлины на ранее не обложенный товар), и импортеры спешат уже возможно скорее провезти в большом количестве соответствующий товар, прежде чем ожидаемая мера осуществится. Вследствие этого, рынок сразу наводняется импортируемыми товарами, а затем привоз их сильно сокращается, так что государство от новой или повышенной пошлины ничего не выигрывает. Loi du cadenas применен при внесении в 1927 г. законопроекта о восстановлении пошлин на хлеб, скот и мясо. Последние тут же были введены. Проект нового тарифа предусматривает применение этой меры не только к пошлинам, но и к запрещениям привоза и вывоза. Такой закон существовал еще до войны и в Италии. Выработанный в Индии в 1925 г. законопроект таможенного тарифа также стал немедленно применяться. Loi du cadenas имеет несомненно ту отрицательную сторону, что лишает торговлю возможности приспособиться к новым мероприятиям в таможенной области, подготовиться к ним, нарушает расчеты импортеров, а государству доставляет доходы весьма сомнительного свойства, ибо в случае отказа со стороны парламента принять законопроект, приходится возвращать эти суммы обратно.

ГЛАВА ДЕВЯТАЯ
ВЫВОЗНЫЕ ПРЕМИИ. DUMPING

Помимо общих соч.: *Lexis.* Die französischen Ausfuhrprämien. 1870, и *Lavison.* La protéction par les primes. 1900 и литер., ук. в гл. I. Специально о премиях на сахар: *Aulnis de Bourouill.* Les primes à l'exportation du sucre. 1899. Его же. La convention de Bruxelles. 1903. Его же. Die Zuckerfrage in den Parlamenten Europas (Jahrb. für Nationaloekonomie. B. XXV. 1903). *Yves Guyot.* La question des sucres. 1900. *Zolla.* La question des sucres et la Conférence de Bruxelles. 1902. *Truchy.* La nouvelle législation des sucres. 1903. Его же. Les conventions sucrières de 1907 — 1908. *Paris.* Le régime des sucres. 1905. *Roederer.* De l'influence des reglementations sur la production et la consommation du sucre. 1910. *Rémy.* La question des sucres. 1919. *Perris.* The Results of the Sugar Convention. 1905. *Wolf.* Die Zuckersteuer. 1882. *Hager.* Die Ueberwälzung der Zuckersteuer und die Prämie der Rübenzuckerindustrie. 1893. *Görz.* Einige Worte zur Beleuchtung der Londoner Convention über Abschaffung der Zuckerprämien. 1888. *Katzenstein.* Die deutsche Zuckerindustrie und Zuckerbesteuerung. 1877. *Lippmann.* Die Entwicklung der Deutschen Zuckerindustrie von 1850—1900. 1900. *Schippel.* Zuckerindustrie und Zuckerprämien bis zur Brüsseler Konvention. 1903. *Meyer.* Ueber die Lage der Zuckerindustrie zur Zeit des Abschlusses der Brüsseler Konvention. 1902. *Bruckner.* Zuckerausfuhrprämien and Brüsseler Vertrag. (Jahrb. für Nationaloekon. B. XXIII. 1902). *Kaufmann.* Welt-Zuckerindustrie. 1904. *Paasche.* Die Zuckerproduktion der Welt. Ihre wirtschaftliche Bedeutung und staatliche Belastung. 1905. *Herzfeld.* Ueber die Wirkungen der Brüsseler Zuckerkonvention. 1906. *Birschel.* Die Bedeutung der Brüsseler Zuckerkonvention für Deutschland. 1909.

М. Цехановский. Сахарная промышленность в экономической и финансовой жизни России. *М. И. Фридман.* Современные косвенные налоги на предметы потребления. Ч. I. 1908. *Х. Лебедь-Юрчик.* Сахарная промышленность в России. 1909. *И. И. Левин.* Свеклосахарная промышленность в России. 1910. *И. Х. Озеров.* Экономическая Россия и ее политика. 1905.

Относительно dumping: *Liefmann.* Schutzzoll und Kartelle. 1903. Его же. Kartelle und Trusts. 5 изд. 1922. *Morgenroth.* Die Exportpolitik der Kartelle. 1907. *Tschierschky.* Kartellprämien. 1906. *Diepenhorst.* Die handelspolitische Bedeutung der Ausfuhrunterstützungen der Kartelle. 1908. *Dönges.* Die handelspolitische Bedeutung der Ausfuhrprämien. 1902. *Glowacki.* Die Ausfuhrunterstützungspolitik der Kartelle. 1908. *Feer.* Die Ausfuhrpotilik der deutschen Eisenkartelle und ihre Wirkungen in der Schweiz. 1918. *Hirsch.* Die rechtliche Behandlung der Kartelle 1903. Kontra-

diktorische Verhandlungen über deutsche Kartelle. 1903—1906. ***Baumgarten-Meczleny.*** Kartelle und Trusts. 1906. ***Kestner.*** Der Organisationzwang. 1912. ***Levy.*** Monopole, Kartelle und Trusts. 1909. ***Oeser.*** Wie stellen wir uns zu den Kartellen und Syndicaten? 1902. ***Schoenlank.*** Die Kartelle (Archiv für soz. Gesetzgebung. B. III). ***Pudor.*** Preisregulierung. (Annalen des deut. Reichs. 1916). ***Dietzel.*** Socialpolitik und Handelspolitik. 1902. ***Oetelshofen.*** Das Schutzzoll-und Prämienproblem. 1907. ***Ripley.*** Trusts, Pools and Corporations. 1905. ***Jenks.*** The Trust Problem. 1909. ***Ely.*** Monopolies and Trusts. 1909. ***Macrosty.*** The Trustmovement in the British Industry. 1907. ***Hugh Bell.*** A qui le «dumping» fait-il tort? (Journal des Economistes. 1916). ***Prévost.*** Les ententes entre producteurs en France. 1904. ***Babled.*** Les syndicats entre producteurs et detenteurs de marchandises. 1892. ***Raffalovich.*** Trusts, cartelles et syndicats. 1903. ***Martin-Saint-Leon.*** Cartelles et trusts. 1903. ***Poupart.*** La révision des tarifs douaniers et les coalitions de producteurs (Revue Politique et Parlamentaire. 1909). Entente internationale dans la metallurgie. (Revue d'économie politique. 1909.)

И. М. Гольдштейн. Синдикаты и тресты. Изд. 2-ое. 1912. Его же. Законодательство иностранных государств о синдикатах и трестах. 1910. Его же. Война, германские синдикаты, русский экспорт и наши торговые договоры. 1915. ***Цыперович.*** Тресты и синдикаты. 4 изд. 1927. ***С. О. Загорский.*** Война после мира. 1917.

Crohn. Zur Frage des Dumping (Jahrbücher für Nationaloekonomie. 1919. B. 57). ***Pesl.*** Das Dumping. 1921. ***Otto.*** Das Wesen des Dumping und die bestehenden Antidumpinggesetzgebungen 1921. ***Plaut.*** Die Bedeutung des Dumping für die gegenwärtige englische Handelspolitik (Weltwirtschaftliches Archiv. 1920—21. B. 16). Его же. England auf dem Wege zum Industrieschutz. 1920. Hamburger Forschungen. VII. ***Feld.*** Anti-Dumping. Prämienklausel und Ausgleichzölle als weltwirtschaftliche Kampfmittel gegen fremde Ausfuhrförderung (Archiv für Socialwissenschaft. 1918). ***Schwarz.*** Die deutsche Ausfuhrkontrolle nach dem Kriege. 1923. ***Havy.*** Rapport sur les réformes à apporter au régime économique de la France. 1917. ***Goujet.*** Le protectionnisme en France depuis la guerre. 1922. ***Schlesinger.*** Die Zollpolitik der Vereinigten Staaten von Amerika. 1926. ***Taussig.*** The Tariff History, of the United States. 1923. ***Hoffmann.*** Die Antidumpinggesetzgebung des Auslandes und ihre Anwendung. 1925. ***Leubuscher.*** Ziele und Mittel der Handelspolitik in den britischen Dominions. (Schr. d. Ver. für Socialpol. 171. 1926). Ее же. Liberalismus und Protektionismus in der englichen Wirtschaftspolitik seit dem Kriege. 1927.

I. ВЫВОЗНЫЕ ПРЕМИИ ДО ВОЙНЫ ВООБЩЕ И САХАРНЫЕ ПРЕМИИ В ОСОБЕННОСТИ

От обороны до наступления — один шаг; от охранительного протекционизма — прямой переход к наступательному. За протекционными пошлинами, защищающими национальный рынок, неминуемо должны итти агрессивные вывозные премии, захватывающие иностранные рынки, которые защищены покро-

вительственными пошлинами; задача вывозных премий состоит в том, чтобы их нейтрализовать, обезвредить и открыть себе двери в мировой рынок. Если с вывозимого товара иностранцы взимают, напр., 6 фр. с килограмма и этим затрудняют экспорт, то страна дает экспортеру эти 6 фр. — и для него препятствий больше не существует. Но, конечно, импортирующая страна может повысить свои ставки на ту же самую величину, какой равняется выдаваемая вывозная премия, стало быть, воздвигнуть новое препятствие, которое снова приходится брать, повышая вывозную премию до уровня новых пошлин. Тогда она может произвести вторичное увеличение, и так без конца — какой-то бесконечный бег взапуски.

Вывозные премии (bounties, primes de sortie, Ausfuhrzuschusse, Ausfuhrbonifikationen) существовали уже давно, но новейшая эпоха придала им новый смысл, использовала их полностью как орудие борьбы за рынки и в то же время особенно сильно ощутила тот яд, который кроется в них.

Вывозные премии в эпоху меркантилизма входили в тот железный инвентарь, который считался необходимым для подчинения других народов своему экономическому могуществу; они стояли рядом с запрещениями привоза иностранных товаров, с одной стороны, со всевозможными льготами и привилегиями (беспроцентные ссуды, бесплатные здания для предприятий, изъятие от налогов и т. д.), с другой стороны, которые государство широко раздавало промышленникам. Большое внимание обратили на себя вывозные премии, установленные на английское зерно в 1689 г.; французы превозносили их как источник богатства Англии и причину блестящего развития ее сельского хозяйства. Они являлись переходом от затруднявших экспорт зерна из Англии вывозных пошлин к затрудняющим импорт его привозным пошлинам. Между обоими стоят поощряющие вывоз премии — исходный пункт в развитии аграрного протекционизма Англии. Английские писатели — Адам Смит, Мальтус, Рикардо — еще впоследствии, когда эти премии уже исчезли или потеряли всякое значение, обсуждали вопрос о том, принесли ли они пользу или вред сельскому хозяйству Англии.

Периодом распространения вывозных премий как универсального средства, пригодного чуть ли не для всякой отрасли производства, являлась эпоха 20 — 40-х годов XIX ст. во Франции. Экспортируемые бумажная и шерстяная пряжа и ткани,

мыло, сахар, кислоты, мебель и многое другое пользовались премией, большей частью скрытой (косвенной): формально возвращалась с вывозимых товаров лишь уплаченная за привозное сырье пошлина, в действительности же пошлина и возвращаемые суммы вовсе не совпадали, а получался избыток в пользу промышленников, и правительство чувствовало, как премии опустошают казну. Да никто этого и не скрывал, считали, что премии нужны; в соединении с запрещениями привоза они должны были создать французскую промышленность. Правда, этой цели они не достигли, но в то же время вызвали у Бельгии и Германского таможенного союза повышение тарифов и введение новых ставок на товары, которые экспортировала Франция и охрана которых им самим вовсе не нужна была. Когда же эра 60-х годов уничтожила запрещения и высокие привозные пошлины, исчезли и вывозные премии, и французская промышленность от этого только выиграла. Потребление, напр., шерстяных товаров во Франции и экспорт их одновременно и сразу достигли совершенно недостижимой при прежних порядках величины.

Наконец, третий и самый любопытный эпизод в истории вывозных премий, выдаваемых государством, составляет их проникновение и рост в сахарной промышленности всей Европы, судьбы которой в течение обширного периода в сильной степени обусловливались экспортными премиями.

Когда Ахард открыл способ добывания сахара из свекловицы — в конце XVIII ст., а Континентальная система Наполеона — в первых годах XIX ст. — закрыла доступ в Европу тростниковому сахару, в странах континента стала быстро развиваться новая отрасль промышленности — свеклосахарная, которую всячески поощряли, охраняли высокими таможенными тарифами, в интересах не только самого благородного промысла, как его называли, но и связанной с ним, особо выгодной для сельского хозяйства, культуры свекловицы. Когда же расцвет новой промышленности позволил рядом с пошлиной на привозной сахар установить и акциз на сахар внутреннего производства, как на предмет роскоши, еще мало доступный широким кругам населения, — а это совершилось в 1837 г. во Франции, в 40-х гг. в других государствах (в России в 1848 г.), — то этот новый шаг должен был необходимо сопровождаться возвратом акциза вывозимому сахару. Назначением акциза явля-

лось обложение лишь внутреннего потребления — дальше стремления его не шли и не могли итти. На кошельки иностранцев никто не претендовал, всякая такая попытка равносильна была бы прекращению вывоза сахара, а стало быть и гибели сахарной промышленности.

Но как установить величину акциза, подлежащего возврату? Обязательным условием является одна и та же исходная точка для исчисления уплаченной и возвращаемой суммы, иначе под видом возврата пошлин легко может появиться вывозная премия, избыток отдаваемого, по сравнению с полученным; уплачено за x пуд. сахара, а из казны выдается $x+y$ пуд. Это и случилось, так как на самом деле акциз возвращался по количеству вывезенного сахара, тогда как обложение было построено по материалу (свекловица) или по роду и производительности снарядов или в зависимости от густоты сахаросодержащего сока. Конечно, все это приводилось к одному знаменателю, к количеству пудов выработанного сахара, но к количеству, лишь предполагаемому: работа аппарата в течение известной единицы времени, напр., признается равносильной определенному количеству чистого сахара, исходя из средних нормальных условий производства. Но это лишь предположения, в жизни же обнаруживались отклонения в ту и в другую сторону. Крупным предприятиям, пользующимся свекловицей лучших сортов, употребляющим усовершенствованные аппараты, нетрудно было сильно превысить нормальную цифру, разрушая расчеты казны. Во Франции, напр., закон 1884 г. исходил из того, что 100 квинт. свекловицы дают 6 квинт. готового продукта, а крупные заводы добились того, что получалось 10 квинт., т. е. на 66% больше.

Деятельность в этом направлении сахарной промышленности, старавшейся возможно больше обогнать предполагаемый выход сахара, шла стремительным темпом, на помощь была призвана техника, всякое усовершенствование производства сулило прямо и непосредственно миллионные барыши — путем обхода податного закона. На этом уклонении, хотя и легальном, строилось благополучие сахарной индустрии, притом в двояком направлении: и акциз уплачивался меньший, чем рассчитывала казна, исходя из нормальных выходов чистого сахара, и с вывозимого сахара получалось обратно то, что вовсе не было внесено. Для достижения такого результата старались, естественно, исчерпать все, что только мыслимо было. Лаборатории

по изучению различных сортов свекловицы, опытные станции для испытания новых способов обработки свекловичных полей, институты, производившие эксперименты по наилучшему использованию сырья в различных процессах производства, — все пускалось в ход сахарозаводчиками, чтобы только то же количество материала давало возможно больше сахара. И результаты были блестящие.

В Бельгии, напр., при установленных нормальных выходах сахара в 1900 г. с гектолитра сиропа и градуса густоты (обложение сахаросодержащего сока) получалось 2 090 *г*, т. е. на 10% больше, иначе говоря, бельгийские сахарные заводы платили акциз не в 45 фр. с квинтала, как установлено было законом, а всего в 41 фр., тогда как получали обратно 45 фр. — скрытая вывозная премия в 4 фр. Да еще уплата налога рассрочивалась на полгода, возврат же акциза производился уже через 3 месяца, так что и суммы, которые не составляли премии, а являлись возвратом акциза (41 фр.), выдавались обратно до поступления их в казну.

Еще больше расстояние между уплачиваемым и получаемым обратно было в России. Уже с самого начала выход сахара из свекловицы в 3% (обложение по материалу) был установлен неправильно; но и тогда, когда эта норма была повышена, сахарозаводчики платили не 80 коп. акциза с пуда, как гласил закон, а всего 20 — 25 коп., а иногда и того меньше — до 13 коп. Работоспособность аппаратов усилилась, число дней работы сократилось против предполагаемого, возвращался же акциз в 80 коп. с вывозимого пуда, иначе говоря, заводчики «вырабатывали» вывозную премию в три или даже в пять раз большую, по сравнению с уплачиваемым акцизом.

Конечно, головокружительный рост техники сахарного производства составлял явление, заслуживавшее всяческого поощрения, в интересах народного хозяйства и населения, но в то же время эти столь совершенные в техническом отношении методы и приспособления являлись отмычками к казенной кладовой — похищали у казны крупные суммы; одни суммы — акциз — недопоступали, другие — премии — извлекались оттуда. В России в 1877 г. возвращено было больше 3 млн руб., т. е. почти половина поступлений акциза. Германия хотя из предосторожности и не возвращала акциза полностью, все же получила от акциза и таможенных пошлин на сахар в 1887 г. из

120 млн всего 15 млн — вывозные премии уменьшили доход в восемь раз; остальные семь восьмых попали обратно к сахарозаводчикам, «ушли на изготовление миллионеров». А в Австрии в 1875 — 76 гг. дело дошло до того, что возвращенная сумма даже превысила поступления от акциза, так что казна не только ничего не выручала с акциза, но еще вынуждена была уплачивать премии сахарозаводчикам, выкладывать деньги из своего кармана (в 1876 г. выдано 400 тыс. гульд.). Странного в этом впрочем ничего не найдем, если иметь в виду, что, напр., в Австрии адресная книга сахарных заводов являлась и указателем самых древних и самых блестящих дворянских родов и даже членов императорской фамилии (Фридман, 320).

Так самопроизвольно зародились вывозные премии на сахар, государство обратило на них внимание лишь тогда, когда они уже сбросили с себя скорлупу окружавшего их возврата пошлин и стали расти все больше и больше. Государство пыталось остановить их рост, повышая при взимании акциза нормальный выход сахара, но каждый раз, когда оно совершало один шаг, техника совершала два, почему расстояние между ними не только не уменьшалось, а, напротив, все увеличивалось. Во Франции в 1890 г. норма выхода сахара была повышена до $7^3/_4$%, тогда как получалось уже 10,7%, т. е. почти на 40% больше. У нас нормы работоспособности снарядов были подняты три раза — в 1864, 1872 и 1879 гг., но каждый раз они оказывались запоздалыми. Словом, «тяжелая государственная машина естественно всегда и надолго отставала». Вывозная премия с метрич. центнера составляла в 80-х гг. в Германии $3^1/_4$ мар., в Австрии — больше 4 кр., в Бельгии — свыше 10 фр. Скрытые премии (indirekte, mittelbare) стали явным фактом.

Страдал фиск, но еще больше страдали потребители. Казалось бы, блестящее развитие сахарной промышленности могло только удешевить сахар и расширить его потребление, на самом же деле рост производства сопровождался усиленным экспортом, который вывозные премии всячески поощряли, удорожая сахар внутри страны на всю сумму вывозной премии. Эта дороговизна находилась в связи и с повышаемыми каждый раз таможенными пошлинами, которые двигались рука об руку с вывозными премиями, — от премий других стран приходилось обороняться повышением таможенных барьеров. Так что борьба шла в двух направлениях — вывозные премии открывали путь

в другие страны, аннулируя их пошлины, а собственные пошлины защищали от нападения чужих вывозных премий. Поэтому-то в странах производства сахара, в странах высоко развитой сахарной промышленности — Франции, Бельгии, Австрии, Германии, Нидерландах, России — сахар был весьма дорог и потребление его росло крайне медленно: правительство заботилось о том, чтобы население платило за сахар возможно дороже. Напротив, страны-потребительницы, при отсутствии собственной сахарной промышленности, пили сладкий кофе и чай, ибо в этих странах охранительных пошлин, удорожавших сахар, не было, мало того, импортер, продавая там сахар, мог вычесть полученную дома вывозную премию, как он при сильной конкуренции премированного сахара и поступал, удешевляя цену его в этих государствах вплоть до уровня издержек производства.

Особенно благоприятно было положение Англии, которая сахарного песку вообще не производила (только рафинировала его), но пользовалась самым дешевым в мире сахаром (ибо не было никаких пошлин) и всякое повышение вывозных премий в других странах рассматривала как подносимый ей подарок, так как это вызывало удешевление его. «Континент обладает сахарной промышленностью — Англия обладает сахаром». И несмотря на это, Англия уже в 80-х гг. неоднократно пыталась прекратить выдачу вывозных премий, созывая международные конференции: колонии оказывали на нее давление, их тростниковый сахар не мог бороться в Англии с дешевым европейским «премированным» сахаром. Но предложения Англии не привели ни к чему, это были пожелания чисто-платонического характера, хотя в руках Англии было сильное оружие — угроза установить пошлины на сахар, получивший премию, и этим закрыть для него свой рынок, тот бассейн, в который стекались до сих пор со всей Европы излишки сахара. Однако она медлила, заявляя на требования колоний, что взимание всякого рода таможенных пошлин континентом представляет собою еще гораздо большую несправедливость, чем выдача вывозных премий, так как пошлины наносят ущерб английскому производителю, и все же она не устанавливает против этого никаких репрессий.

Требование Англии привело лишь к тому, что часть государств, выдававших премии, перешла к обложению сахара по готовому продукту. На этом настаивали и те сахарозаводчики,

которые не вырабатывали нормы и поэтому переплачивали на внутреннем обложении и не извлекали выгоды от вывозных премий. Реформа состоялась в Австрии в 1888 г., в Германии в 1891 г., еще раньше — в 1881 г. — в России. Казалось бы, теперь можно было бы справиться и с вывозными премиями — установление акциза по готовому продукту их сразу убивало (возвращаемая сумма равнялась акцизу); или, если они пока только понижались — сохраняясь уже как открытая прибавка, то все же это являлось указанием для сахарной промышленности на необходимость мало-по-малу приноровиться к новым условиям, научиться обходиться без премий. Об этом заявляли в парламентах при введении новой системы обложения, Германия даже установила план постепенного упразднения их — в 1897 г. они должны вовсе исчезнуть, — рассчитывая, что и другие страны поступят так же. Но когда она «стала спускаться по этой лестнице, то, вопреки ее ожиданию, за ней никто не последовал, почему она повернула обратно, и достаточно ей было заявить об этом, как государства, которые раньше не желали ни на шаг двинуться вперед в области понижения премий, теперь немедленно, не ожидая осуществления ее угрозы, подняли в свою очередь премии». Выяснилось, что упразднение их не под силу одному государству, что лишь совместно, общими усилиями они в состоянии сбросить с себя это бремя.

Как бы то ни было, премии теперь выдавались уже открыто, Германия выдавала такой «Ausfuhrzuschuss», Франция, сохранившая старую систему обложения, присоединила к скрытой премии еще выдаваемую открыто в дополнение к возвращаемым пошлинам. Теперь никто уже не мог ни отрицать выдачи премии, ни ссылаться на свое бессилие бороться с ней, вследствие быстро развивающейся техники, ни оправдываться блестящим ростом индустрии при обложении по сырью или по снарядам, ни, наконец, извинять свое поведение незначительностью числа получающих премию предприятий — теперь уже не одни самые крупные заводы «вырабатывали» ее, а она доставалась всякому.

Благодаря выдаче премий, вывоз шести самых больших стран экспорта в течение лишь небольшого периода 1894-95—1900-01 гг. возрос в полтора раза — с 2,16 до 3,22 млн тонн. Во Франции экспорт доходил в 1900-01 гг. до двух третей выработанного сахара; почти столько же вывезли Германия и Ав-

стрия. Мало того, новые страны — Италия, Испания, Румыния завели у себя столь выгодную сахарную промышленность, превратились из покупателей в экспортеров сахара, так что прочие страны одновременно и лишились прежних рынков и получили новых конкурентов. Повсюду народились сахарные синдикаты; они росли и множились под покровом усиленных пошлин, повышая цены потребляемого внутри страны сахара до той границы, которую составляла пошлина, и разницей снабжая теперь уже всю сахарную промышленность, как в Германии и Австрии, или же выдавая в дополнение к казенной премии экспортерами — синдикатскую премию.

Своеобразная комбинация обоих элементов — государственного и частного — получилась в России; здесь казенные премии были упразднены, но с 1895 г. было введено правительственное урегулирование сахарной промышленности, благодаря которому, при помощи государственной власти, возникали вывозные премии, но премии, не проходившие через ее руки. Правительство могло держать себя так, как будто оно ничего не знает — из своего кармана оно ни копейки не выдавало. Но каким же образом в 1896 г., напр., сахар мог экспортироваться по 1 руб. 50 коп. за пуд., когда производство его обходилось в среднем в 1 руб. 90 коп.? Как можно было при таких условиях вывезти свыше 11 млн пуд., неся больше 4 млн руб. убытка ежегодно? Суть в том, что, ограничивая количество сахара, выпускаемого на внутренний рынок (сахарная нормировка), правительство гарантировало самим заводчикам высокую цену его в России, давало им возможность как бы образовывать в своих карманах особый фонд (И. Х. Озеров), из которого они легко могли покрывать всякий убыток, выдавать вывозные премии. Внутри страны они прибавляли не меньше 1 руб. на пуд к издержкам производства, зарабатывая на 30 млн пуд. внутреннего потребления столь крупную сумму, что из нее ничего не стоило отдать 4 млн, всего 13 — 14% полученной добавочной прибыли. Так, казна, якобы не принимая никакого участия, все-таки косвенно являлась виновницей премий; русский мужик пил чай «в приглядку», так как сахар был слишком дорог, но зато йоркширские свиньи питались дешевым русским сахаром.

Такое благословенное для сахарозаводчиков время продолжалось, пока Англия, наконец, не объявила войну премиям.

Правда, и теперь она все еще колебалась, ибо, благодаря премиям, англичанин потреблял в среднем в 2—3 раза больше сахара, даже по сравнению с немцем, дешевый материал создал в Англии промышленность, производившую мармелад, конфекты, бисквиты, сиропы — с 1891 по 1900 г. число рабочих в кондитерских предприятиях удвоилось (с 53 до 105 тыс.). Но на этом настаивали ее колонии — Канада, Австралия, Ост-Индия, которые уже ввели дифференциальные пошлины на сахар, вывозимый с премией, создали дополнительные, защищающие от него, ставки (countervailing duties). Но и эти средства недостаточно охраняли их собственный тростниковый сахар, ибо ни премий, ни синдикатов у них не было, сократить же его производство немыслимо было (сахарный тростник дает жатву в течение нескольких лет). Чемберлен, провозгласивший образование общеимперского таможенного союза, ухватился за мысль, брошенную колониями и усиленно поддерживаемую теперь и рафинерами в самой Англии (к началу XX ст. привоз рафинада крайне усилился), и созвал в 1902 г. европейские страны на Брюссельскую конференцию. Континент пошел на требование Англии упразднить вывозные премии — Европа уже задыхалась в братоубийственной борьбе посредством вывозных премий. Рынок настолько переполнился сахаром, который некуда было девать, что возникали проекты образования международного синдиката для скупки сахара и уничтожения половины его, погрузив его в воду. «И польются в море сладкие потоки, и станет все море сладким-пресладким».

Таким образом, Англия нашла из создавшегося положения выход, самый простой и естественный: не бросать сахар в море или выбрасывать его скоту — получился бы «сахарный скот» — и не проводить какие-либо иные головоломные замыслы относительно того, как освободиться от сахара, а попросту отказаться от выдачи каких бы то ни было льгот экспортерам или производителям. Пошлины на привозной сахар, согласно конвенции, взимаются не свыше внутреннего акциза плюс 6 фр. со 100 *кг* (surtaxe) — это средство борьбы с синдикатами; колониальный и европейский сахар облагаются равной пошлиной; наконец, участники конференции обязуются либо вовсе запретить привоз сахара из стран, продолжающих выдавать премии, либо брать с них дополнительную ставку величиной не ниже премии. Надзор за выполнением конвенции был поручен по-

стоянной международной комиссии — брюссельскому ареопагу, как ее называли иронически противники соглашения.

Конвенция насчитывала и друзей и врагов. Одни благословляли тот день и час, когда погибли премии, эти «дары данайцев», называли Брюссельскую конвенцию выражением солидарности народов, находили, что едва ли какое-либо международное соглашение может сравниться с ней в отношении своего экономического значения. Но уничтожение премий и понижение пошлин грозило гибелью синдикатам (хотя эти опасения не оправдались), и поэтому другие заявляли, что конвенция есть предательство по отношению... к крестьянам, так как дешевый тростниковый сахар убьет европейский и погибнет культура свекловицы. Каждая страна — Австрия, Франция, Германия — изображала себя жертвой дипломатических подвохов других стран, называла себя обманутой по неспособности своих дипломатов. Всё же участники выполнили принятые на себя обязательства, исчезла искусственная, столь насыщенная парами аггрессивного протекционизма, атмосфера вывозных премий.

Только Россия не приняла в конвенции участия, отказываясь понизить свои привозные пошлины и упразднить систему нормировки (в ней были произведены лишь частичные поправки), вследствие чего русский сахар теперь повсюду подлежал дифференциальным пошлинам (droit special) в 8 фр. 14 сант. за 100 килогр. (считая вывозную премию в Россию в 50 коп. за пуд). Россия присоединилась к конвенции лишь при возобновлении ее в 1907 г., но на особых условиях. Она сохраняла свое законодательство, но обязалась не увеличивать выгод производителей сахара и не вывозить его с возвратом акциза в течение 1908 — 1913 гг. больше, чем на 1 млн тонн (около 60 млн пуд.)— этот сахар уже не облагался дополнительной пошлиной, — так что экспорт русского сахара был ограничен (однако вывоз в Финляндию, Персию, Китай, Афганистан был свободен).

В 1912 г. конвенция была еще раз возобновлена — в ней приняло участие 10 государств, участвовала и Россия. [1] Из состава ее вышла, напротив, инициаторша ее — Англия, которая

[1] Италия не присоединилась к конвенции, и так как было установлено, что она выдает премии, то ее сахар был обложен в странах, участвующих в конвенции, дополнительной пошлиной. В силу этого в России с 25 февраля 1913 г. взималась следующая надбавка с итальянского сахара: 29 — 38 к. за пуд сырца, 52 — 61 коп. за пуд рафинада.

уже в 1907 г. отказалась взимать пошлины на премированный сахар (зато участники конвенции могли требовать, чтобы сахар, рафинированный в Англии, снабжался свидетельством, что он не происходит из стран, выдающих премии), а теперь и формально отвергла конвенцию. Добившись у континента отказа от вывозных премий, она лишь пострадала, так как сахар сильно вздорожал в Англии, и потребление с 1900 по 1910 г. упало с 83,6 до 77,0 пуд. на душу населения, а привоз иностранного варенья и консервированных фруктов увеличился за 1897 — 1912 гг. с 350 до 1349 тыс. ф. ст., тогда как многие английские фирмы вынуждены были закрыться. Напротив, для других государств Англия оказалась истинным другом, побудив их к самоосвобождению от премий; с 1900 по 1910 г. потребление сахара на душу населения возросло во Франции с 13,1 до 17 *кг*, в Австрии с 7,9 до 11 и в Германии с 13,3 до 19,5.

России в 1912 г. было предоставлено вывозить ежегодно (попрежнему) по 200 тыс. тонн; помимо этого, в виду того, что мировой рынок обнаруживал крайний недостаток сахара и сильное вздорожание его в 1911 — 12 г., ей дано было право на дополнительный вывоз 250 тыс. тонн на весь период 1913 — 17 гг. — увеличение весьма незначительное, если вспомним, что за предыдущий период (1908 — 12 гг.) производство сахара в европейских государствах поднялось на 20%. Россия требовала большего, Англия к ней присоединилась, но Германия протестовала, лишь с трудом ее удалось склонить даже на такую уступку. Ею Германия купила участие России в конвенции, иначе говоря, освободилась от опасности наводнения мирового рынка русским сахаром, а в то же время обезопасила себя от сахара из колоний, давая английским рафинадным заводам достаточное количество русского сахара. При отсутствии его Англия вынуждена была бы приспособить заводы к тростниковому сахару и они были бы потеряны, как потребители свекловичного сахара, следовательно, и Германия лишилась бы их заказов. Так что даваемая России, якобы, особая льгота имела не меньше значения для самой Германии.

II. DUMPING ДО ВОЙНЫ

Наша сахарная нормировка составляет переходную ступень от правительственных вывозных премий к частным. Рядом с премиями такого типа существуют, однако, и премии чисто-част-

ного характера, которые не только полностью выплачиваются самими предпринимателями, но и создаются без какой бы то ни было помощи государства, если не считать установления им протекционных пошлин.

Премия частного характера может выдаваться организацией предпринимателей экспортирующим фабрикантам за каждый вывезенный за границу товар, будучи покрываема отчислениями от продаж, прозводимых внутри страны. Но самая выдача может и не происходить — премия образуется в карманах предпринимателей, благодаря повышению цены товара у себя дома, как это совершалось при нашей сахарной нормировке, — из этого фонда они непосредственно покрывают убытки по удешевленному сбыту за границу. Основой, таким образом, является эта удешевленная продажа, не покрывающая издержек производства (Schleuderexport), продажа для расширения экспорта и искусственного удорожания товара внутри страны. Такой аггрессивный протекционизм получил техническое название «dumping», что обозначает сбрасывание, устранение с пути. В широком значении «dumping» обнимает всякий убыточный экспорт за границу, включая и поощряемый правительством, но обычно с этим названием связано представление о продажах, производимых синдикатами и трестами.

Еще Адам Смит в XVIII ст. знал «предпринимателей, создавших соглашения для уплаты премий из собственного кошелька за вывоз части их производства за границу» (кн. IV, гл. 5). Этим путем английская промышленность боролась с возникновением иностранной конкуренции. Лорд Брум в 1815 г. открыто признавал, что Англия готова, вывозя товары, итти на убытки, лишь бы этим путем уничтожить зачатки промышленности в странах континента. [1]

Но это время продолжалось недолго; ибо Англия скоро перестала нуждаться в такого рода приемах, да и упразднение протекционных пошлин почти лишило ее этой возможности. Правда, и впоследствии Англия иногда вызывала неудовольствие сбытом своих товаров за границей дешевле, нежели они произво-

---

[1] На это жаловался и Friedrich List в 1827 г. — английские промышленники продажей внутри страны покрывают издержки производства (напр., тканей), а все дополнительное количество, предназначенное для экспорта, могут сбывать с убытком, разоряя этим иностранных производителей.

дятся туземной промышленностью, напр., ньюкестльский уголь доставлял ущерб французским северным копям. Но это еще не есть dumping — иностранцы получают товар не дешевле, чем собственные жители, а напротив, даже дороже. Свободная торговля заботится об интересах английского населения, заставляя английских промышленников строго придерживаться уровня цен мирового рынка, так что они, очевидно, не могут вывозить товары по пониженной цене за границу. Конечно, если принять терминологию Hugh Bell'я, что dumping состоит в снабжении иностранных жителей товарами, которые должны были бы, в интересах других жителей той же страны, изготовляться внутри государства, — тогда «dumped» окажется, в сущности, всякий иностранный товар, конкурирующий с туземным, и тогда борьба с «dumping» равнозначаща закрытию внутреннего рынка для привозных товаров, и всякая покровительственная таможенная пошлина есть пошлина, вызванная dumping'ом; ясно, что сочинять для иностранной конкуренции новый термин не приходится, и что под «dumping» обычно понимается явление совершенно иного рода.

Правда, дальше тот же автор вносит ограничения, находя, что «dumping» происходит, когда сбыт за границу обусловлен перепроизводством, или когда обнаруживается временный избыток, или, наконец, когда проводится политика уничтожения однородного производства в других странах; третий случай — как он признает — является самым существенным, только он вызывает нарекания, только он осуществляется при помощи систематического удешевленного сбыта товаров за границу.

В сущности только этот третий случай и есть dumping — дешевые продажи за границу для искусственного поддержания высокой стоимости товара внутри страны практиковали до войны в особенности германские синдикаты и американские тресты, исходящие из того принципа, что, экспортируя «необходимо нападать, и только нападая можно победить». Если первоначально в Германии такая политика являлась сравнительно редким явлением, то постепенно такие продажи получили массовый характер, и заводчики, которые еще недавно порицали такую тактику синдиката и объясняли ее временным застоем промышленности, стали сами же рассматривать ее как необходимое и нормальное средство, без которого синдикаты жить не могут, средство, систематически используемое особенно

для устранения конкуренции на так наз. спорных рынках, т. е. недостаточно обеспеченных для германской промышленности.

Экспорт, —жалуются промышленники, —обходится им дороже, чем продажа у себя дома, присоединяются расходы транспорта, таможенные пошлины и т. д., но этими расходами они мотивируют... не вздорожание товара, сбываемого за границей, а, напротив, удешевление его! Получается какая-то логика вверх ногами: так как экспорт связан с большими издержками, то вывозимые товары продаются дешевле. Мало того, товар отдается самому ближнему значительно дороже, нежели самому отдаленному: житель другой страны пользуется выгодой, которой лишен сосед. «Что может сравниться с такого рода политикой по нелогичности, нехозяйственности, неморальности?».

Liefmann утверждает, что суть не в том, что дешево сбываются товары за границу, а в том, что дороги товары, остающиеся дома: дороговизна — вот тот червь, который гложет современное хозяйство. Выбрасывание же дешевых товаров за границу необходимо, ибо немыслимо продавать дороже конкурентов, да и вообще это еще не такое несчастье, по сравнению с перепроизводством и кризисами внутри страны, с закрытием фабрик и заводов, с безработицей и голодом. Но дороговизну внутри страны синдикаты и тресты могут создавать лишь потому, что они форсируют дешевый экспорт за границу, устраняя с внутреннего рынка весь излишек. В свою очередь, только обирая собственных граждан, синдикаты в состоянии доставлять подарки иностранцам. Казалось бы, задача синдикатов — в этом они усматривали всегда огромную заслугу свою перед народным хозяйством — устранить прежнюю анархию в области производства, тут же наоборот производится слишком много, получается излишек, который давит на национальный рынок, который надо пустить à tout prix.

Уже давно жалуются на действия американских трестов, от которых страдает потребитель Соединенных штатов: пишущую машину они за границу продают на 25% дешевле, чем у себя дома, велосипед — в Индию за 125 франков, американцам — за 200. Свинец, гвозди, цемент и т. д., производимые американскими трестами, стоят, по общему правилу, в Англии на 20 — 25% дешевле, чем на внутреннем рынке. Еще дальше в этом отношении (до войны) шли германские картели. По самым низким подсчетам, в Германии (loco завод) они брали на 25 — 30%,

иногда на 35 — 40% более, чем при экспорте (fob порт). Так, тонна рельс в Германии (в 1904 г.) стоила 135 шилл., иностранным же заказчикам — 93,5 шилл., проволока (1900 г.) дома 170 и 180 мар., за границей 115 мар. Металлические балки немцы продавали в Швейцарии по цене от 100 до 125 мар. за тонну, в Англии, странах Южной и Центральной Америки за 103 — 110 мар., в Италии даже за 75 мар., тогда как немецкому потребителю они обходились в 130 мар. В 1900 г. американский проволочный трест брал за проволоку для производства гвоздей у себя дома $4^1/_2$ долл., за границей же — всего 2,11 долл., т. е. менее половины. Выступая против него, германский проволочный синдикат настолько понизил цену проволоки на иностранных рынках, что понес 860 000 мар. убытка, но зато цена ее в Германии так поднялась, что дала ему внутри страны около 1,2 млн мар. прибыли, что далеко превысило понесенный за границей ущерб.

Для покрытия убытков по дешевым продажам за границу синдикаты создают как бы взаимное страхование, взимая со сбыта внутри страны тот или другой процент, колеблющийся в зависимости от ожидаемых расходов на выдачу премии. Рейнско-вестфальский угольный синдикат так форсировал экспорт — превышение экспорта над импортом возросло за 1907 — 1913 гг. с 14 до 33 млн марок, — что вынужден был систематически взвинчивать этот сбор, подняв его за 1901 — 11 гг. с 3 до 12%. Германское центральное бюро, включающее ряд металлургических и каменноугольных синдикатов, выдавало в 1905 г. премию в $1^1/_2$ мар. с тонны вывозимого угля, 5 мар. за тонну чугуна, 15 за тонну железа и 20 мар. за тонну сортового металла, получилось (1909 — 10 г.) около 6 млн уплаченных премий.

Из этого видно, что синдикаты выдают премии и заводчикам, производящим переработку премированных товаров; ибо премии на вывоз чугуна, облегчая экспорт его, затрудняют экспорт железа, изготовляемого при помощи дорогого чугуна; если и за вывозимое железо выдаются премии, то должна страдать катанная проволока и т. д. Одна премия, следовательно, родит другую, подобно тому как каждая покровительственная пошлина создает ряд новых пошлин. И все-таки, даже в этом случае предприятия, обрабатывающие дешево вывозимое сырье, не могут конкурировать с иностранцами, так как синдикат не в состоянии покрывать им всю разницу в 30 и больше проц. ме-

жду внутренней и экспортной ценой обрабатываемых ими материалов. В результате иностранные заводы снабжаются дешевым углем, иностранные верфи — дешевой сталью, иностранные гвоздильные предприятия — дешевой проволокой. Сколько они зарабатывали на этом, видно из того, что лежащие недалеко от швейцарской границы германские заводы находили для себя выгодным покупать германский же уголь в Швейцарии, а фабрикаты, вывозимые американским стальным трестом в Европу, доставлялись обратно в Соединенные штаты и, несмотря на уплату пошлин и на транспортные расходы туда и обратно, все же обходились американским покупателям дешевле, чем при закупках на ближайших американских заводах. Бельгийские гвоздильные заводы обязаны своим ростом главным образом дешевым германским сырым материалам; этой дешевизной объясняется развитие многих отраслей нидерландской металлургической и машиностроительной промышленности, которая, благодаря этому, стала сама не только производить большую часть проволочных товаров, необходимых для внутреннего потребления, но даже вывозить их в Германию, в Дюссельдорфский район, который недавно еще занимался экспортом в Голландию. Отчасти по этим же причинам рейнская судостроительная промышленность переселилась в Нидерланды — там можно было дешевле получить материалы у германского металлургического треста, чем купить их у него же в самой Германии. Англичане одно время лишились своих рынков для фабрикатов из оцинкованного железа в Голландии, Италии, Малой Азии — вынуждены были уступить их немцам; но скоро английским промышленникам пришли на помощь другие немцы — изготовляющие сырье. Уступая им материал на 40% дешевле того, что платят германские заводы, эти истинные друзья английской индустрии дали ей возможность настолько удешевить товар, что немцы быстро были изгнаны из нейтральных рынков, и англичане восстановлены в своих правах.

Конечно, такое «торжество справедливости» нравится Германии далеко не всегда, как и вообще вызывает сильные возражения именно в отношении лойяльности операций, обкрадывающих собственного потребителя и губящих собственную промышленность, когда население вынуждено уплачивать не только ту прибыль, которая приходится на его долю, но и ту, которая должна взиматься с иностранцев, а подчас еще, облегчая

им условия существования, и покрывать падающую на них часть издержек производства. Можно ли мириться с таким «расточением национальных богатств» ради иностранцев, можно ли допускать столь своеобразное проявление идей «космополитизма», «братства народов»? [1] И, что особенно характерно, так поступали страны усиленного протекционизма, созданного для защиты «национального труда» от иноземных товаров. Вывозные же премии означают охрану не национального, а иностранного труда, получается покровительство наизнанку, ибо за счет собственного производства создаются новые отрасли промышленности за границей при помощи снабжения их дешевым материалом.

Неудивительно, что не только говорят о дани, уплачиваемой благодаря синдикатам и трестам за границу, но и приравнивают такого рода действия, губящие национальное производство, к поступкам дезертиров, переходящих на сторону неприятеля, требуют распространения на такого рода случаи статей уголовного уложения, запрещающих поставку оружия врагам, клеймят политику синдикатов предательством отечества, продажей интересов страны.

Но как бороться с этим злом? Единственное рациональное средство, уничтожающее самую причину порока, а не только борющееся с вторичными проявлениями его, — сокращение, а по возможности полное упразднение таможенных пошлин, взимаемых с таких товаров, которые по дешевой цене выбрасываются за границу. Правда, на такого рода предложения возражают, что не всякая пошлина рождает синдикат и не всякий синдикат производит вывозную премию. Быть может, преувеличено утверждение американского сахарного короля Гавемайра, что «протекционизм — мать трестов», но все же нельзя отрицать и того, что лишь в связи с высокими тарифами небольшие ассоциации превращаются в гигантские «комбинации», в искусственные монополии. «Почему в Соединенных штатах, — спрашивает Dietzel, — лишь со времени тарифа Динглея промышленные предприятия всевозможных видов с такой угрожаю-

---

[1] Американский жестяной трест дошел даже до того, что стал производить 3% вычет из заработной платы своих рабочих, образуя из него специальный фонд для покрытия уступок, делаемых им экспортерам — так трест «ловко» выманил у рабочих деньги на выдачу премии по выбрасываемым за границу товарам.

щей быстротой образуют массы сказочной величины? Почему только теперь обнаруживается это всеобщее поползновение убить законное соперничество?». Всякое повышение пошлин усиливает желание предпринимателей «прекратить бесконечные споры» и объединиться, ускоряет их шаги, их «скачки и прыжки».

Но высокий тариф вообще поощряет «ростовщические операции» и одно из проявлений их — эксплуатацию потребителя и разорение национальной промышленности путем взвинчивания стоимости товаров внутри страны и удешевленного экспорта. Если в различных случаях столь жестокое отношение к собственному населению возможно и при отсутствии протекционизма, в силу, напр., естественных условий, гарантирующих производителям монополию внутри государства, то тогда, когда корнем зла является пошлина — а это для большинства случаев нетрудно установить — этот источник должен быть уничтожен. И едва ли можно серьезно считаться с возражением «социального» характера, что сохранение пошлины необходимо в интересах небольших заводов, — как утверждали американские тресты, — ибо они не экспортируют. Они все равно многомиллиардными трестами «раздавливаются как червяки»; всякое образование синдиката сопровождается присылкой многочисленным мелким фирмам «шелкового шнурка», и предприятия, отказывающиеся покончить самоубийством погибают насильственной смертью.

Предложения открыть границы, в случаях проявления политики выбрасывания за границу товаров по пониженной цене, вносились в различных государствах. Но сила синдикатов и трестов так велика, идея о благотворном влиянии протекционизма настолько всосалась в умы населения, что обычно из этого ничего не выходило. Только канадский тариф 1897 и 1907 гг. предоставляет правительству, в случаях сильного вздорожания товаров, вследствие действий внутренних ассоциаций, понижать ставки; в силу этого закона была уменьшена в 1901 г. пошлина на бумагу с 25 до 15% ее стоимости. А ново-зеландский закон 1907 г. охраняет потребителя от дороговизны зерна, муки и картофеля. Три года спустя там же было установлено общее средство против монополий, предоставляющее лицам, страдающим от них, право жаловаться в суд; если выяснится наличность монополии, то вопрос переносится в высший суд, который мо-

*

жет закрыть сообщество; при таких условиях губернатору принадлежит право понизить пошлины. Наконец, тариф Эндервуда в Соединенных штатах (1913 г.), сильно подорвав устои протекционизма, в значительной степени устранил и премии.

Но «бросовый экспорт» вызывал возмущение не только у себя дома, но и за границей, куда вывозятся товары по пониженной цене. Подобно тому как в странах производства обнаруживаются два враждебных друг другу лагеря — производители товара, вывозимого с премией, и потребители его (непосредственно потребляющие или перерабатывающие), интересы которых противоположны, — так и в странах удешевленного сбыта друг против друга стоят производители и потребители. Но только порядок обратный — там довольны уже не производители, а потребители, пользующиеся дешевым товаром или перерабатывающие его, производители же его (как дома потребители) жалуются на то, что иностранный дешевый товар их убивает. Английские судостроительные заводы весьма довольны были премией, существующей в Германии на вывозимую сталь; они просили давать им побольше такой дешевой и прекрасного качества стали. Но английские сталелитейные заводы настроены были весьма скептически и не могли не быть сторонниками введения пошлин на привозную сталь, ибо они не в состоянии были держаться при столь дешевых привозных товарах. Бельгийские гвоздильные заводы расширяли свой сбыт, пользуясь дешевой германской проволокой, для бельгийских же проволочных заводов это был огромный убыток. Указывалось на то, что ущерб от такого притока чрезвычайно дешевых иностранных товаров, причиняемый производителям их, отнюдь не компенсируется теми выгодами, которые извлекают из этого потребители этих товаров. Еще более протестовали синдикаты, производящие такие дешево выбрасываемые товары в странах высокого протекционизма: бомбардируя при помощи dumping'а таможенный тариф, страна, экспортирующая «премированные» товары, этим лишает производящие их за границей синдикаты всякого покровительства, без которого синдикаты существовать не могут. Государство становится на их сторону, не желая допустить подобных приемов, аннулирующих созданную им защиту промышленности.

Но единственное средство борьбы с dumping в этом случае — установить надбавки к пошлинам, сообразно выдаваемой пре-

мии. Руководствуясь принципом «клин клином вышибай», государства и вносят в свой тариф так называемую anti-dumping clause (Antiexportprämienklausel). Такой акт был издан Канадой в 1904 г. и вошел в тарифный закон 1907 г., вводя дополнительные пошлины — dumping-duty — в случае продажи товаров по цене более низкой, чем они сбываются внутри производящей страны; пошлина не должна превышать 15% с цены товара. В Соединенных штатах, по закону 1913 г., установлено общее правило (отд. IV. E), касающееся всякого рода товаров, экспортируемых с премией. Постановление уже канадского, ибо предусматривает лишь премии казенные и частные, но не вывоз по пониженной цене насчет удорожания товара внутри страны. Но зато оно шире канадского в том смысле, что дополнительной пошлиной, равной премии, облагаются не только сами премированные товары, но и изготовленные из них продукты, — хотя постановить это легче, чем доказать такое происхождение товара. И французский тарифный закон 1910 г. (ст. 8) упоминает о дополнительных пошлинах, взимаемых с товаров, получающих премии, явные или тайные. Надбавки вводятся сообразно выдаваемой премии и вносятся на утверждение законодательных палат.

Но такого рода средства — в противоположность упомянутому понижению и упразднению пошлины — не доходят до первопричины, а являются лишь паллиативом, дают только противоядие, хотя и направленное против яда, но как таковое, пожалуй, столь же вредное, как самый яд. Они напоминают, — как говорят американцы, — пожары в прериях, которые стараются остановить, зажигая прерию с противоположной стороны. Протекционизм в этом случае получает лишь новую помощь — дополнительные пошлины, которые к тому же легко превращаются в постоянный тариф, даже когда вызвавшая их причина отпала. Вообще получается своеобразная картина, когда два государства не только отгораживаются высокими тарифами друг от друга, но взаимно наводняют одно другое дешевыми вывозимыми с премией товарами и взаимно поднимают из-за этого свой и без того ярко-охранительный тариф, защищая свои собственные синдикаты и тресты от опасного для них дешевого привоза и нанося ущерб иностранным трестам и синдикатам конкуренцией своих дешевых товаров.

Но если этот путь нельзя рекомендовать, а нужно итти в

ином направлении, то трудности последнего заставляли снова довольствоваться меньшим — созывать новую Брюссельскую конференцию для нового соглашения, если не для борьбы с системой dumping вообще, то хотя бы для устранения ее в самой важной, вызывающей больше всего нареканий, отрасли — в металлургической промышленности. Проектов было много: Luzzati в Италии, Yves Guyot во Франции, Gothein в Германии, граф Витте в России заявляли, что международное постановление снова необходимо, и среди синдикатов уже появилась сильная тревога.

Но попытки не привели ни к чему; когда же началась великая война, она не только сняла самый вопрос с очереди, но в то же время среди держав «Согласия» вызвала мысль о дополнительных штрафных пошлинах, направленных против Германии, по окончании войны, ибо, — по словам французского министра торговли Клемантеля, сказанным на Парижской экономической конференции 1916 г., — dumping является излюбленным оружием Германии для достижения торгового владычества над миром. «Задача германской промышленности состоит не в простом расширении рынка, это подготовляемый захват; мирная работа скрывает военные операции».

Однако не одна только Германия пускала в ход dumping — из самого названия видно, что не она выдумала эту систему, она лишь пользовалась ею «с той методичностью, которая характеризует Германию», хотя нельзя согласиться и с утверждением, что «опасности, которыми угрожает dumping, созданы исключительно фантазией разгоряченных умов, которым всегда мерещутся призраки, когда германцы обнаруживают свою активность или даже когда от них этого еще только ожидают».

III. DUMPING и ANTIDUMPING ПОСЛЕ ВОЙНЫ

Любопытно, что в то самое время, как повсюду в странах Антанты во время войны выражалось сильное возмущение применяемой немцами системой dumping и предлагались меры усиленной борьбы с ней после войны, там же выдвигались и проекты пользования этой системой.

Так, представители французской металлургической промышленности, настаивая на высоких пошлинах и на железо и сталь и на машины, советовали машиностроительным заводам, пользуясь высокой таможенной охраной, сбывать свои изделия

за границей по пониженным ценам. Предвидя возражение, что dumping недопустим, они уже заранее заявляли, что не следует возмущаться таким образом действия, раз это вопрос существования для данной отрасли производства при наличности dumping'a, практикуемого ее конкурентами (Goujet. 167). В Англии применение той же системы рекомендуется в официальном отчете о каменноугольной промышленности 1918 г., который был утвержден правительством. Он высказывается в смысле сохранения после войны, в виду поднявшихся издержек производства, повышенных цен военного времени на каменный уголь, в целях же сохранения иностранных рынков и обратного завоевания утраченных во время войны, рекомендует сбыт угля за границей по пониженным, по сравнению с продажей внутри страны, ценам. Скидка, делаемая при экспорте, определяется в 9 млн ф. ст.

После окончания войны эти предложения действительно осуществлялись. Страны высокой валюты во многих случаях не могли поступать иначе; им приходилось в государствах с более низким курсом валюты по необходимости продавать свои товары по пониженным ценам, ниже издержек производства, иначе они рисковали лишиться сбыта. Англия так поступает при экспорте каменного угля — ей необходимо восстановить утраченное во время войны положение. Систематически стараются сбивать цены на нейтральных рынках американские заводчики. Французская металлургическая промышленность, пользуясь казенными субсидиями в виде получения дешевого доставляемого Германией в качестве репараций угля, сбывает производимый ею в большом количестве чугун за границей, причем в то самое время (весною 1922 г.), как цена его во Франции составляла 450 — 475 фр., он экспортировался за 395 — 410 фр. Получив, в силу Версальского мира, Лотарингию с ее обильными залежами железной руды и многочисленными металлургическими заводами, Франция имеет такой избыток в руде и чугуне, что ей не остается ничего другого, как форсировать их экспорт, а это возможно в отношении стран с низкой валютой лишь путем значительного понижения продажных цен. И во многих других странах dumping применяется в настоящее время.

В совершенно ином положении оказалась Германия после войны. Ее низкая валюта и так доставляла ей преимущества на мировом рынке. За непрерывным падением курса на мировом

рынке не следует немедленно в том же размере понижение его внутри страны; пока такое выравнение цен происходило, экспортер выручал повышенную прибыль и имел возможность продавать по более низким ценам, по сравнению с ценой на мировом рынке. Исходя из того предположения, что цены довоенного времени в Соединенных штатах и в Германии стояли на одинаковом уровне, Шварц вычислил, путем сопоставления индекса оптовых цен в обеих странах за трехлетие 1920 — 1922 гг. и курса марки в Германии и за границей, что цены в Америке за этот период были в размере от 30 до 200% выше германских, причем большею частью это превышение составляло 70 — 100%. При этом, конечно, не следует упускать из виду, что многие вывозимые Германией изделия производились из иностранных дорого стоящих в Германии материалов. Чем большую долю цены составляли иностранное сырье или полуфабрикат, тем меньше было расстояние между германской и мировой ценой; оно могло даже совершенно исчезать. Напротив, оно было тем больше, чем большую роль в цене играют производимые в самой же Германии материалы или заработная плата — последняя при вычислении ее в долларах было значительно ниже, чем за границей, напр., по вычислениям шведов, оказывалась равной $^1/_4$ платы шведских рабочих.

При таких условиях dumping в том смысле, как он понимался до войны, должен был в Германии совершенно исчезнуть. Но там же появился dumping иного рода — валютный dumping, как он теперь именуется. Между тем и другим существенная разница. Первый является результатом намеренной продажи товаров за границей по себестоимости или ниже ее, в силу существования покровительственных пошлин, дающих возможность держать цену внутри страны на высоком уровне. Второй вызывается низким курсом валюты, разницей между курсом ее внутри страны и за границей. В этом случае, следовательно, товары сбываются за границей по той же цене, как и на внутреннем рынке, или даже по более высокой, следовательно, ни в каком злом умысле, в намеренном сбивании цен на мировом рынке нельзя обвинять экспортера. Протекционизм тут также никакой роли не играет. Продажа по пониженным ценам является результатом одних лишь валютных условий, которые экспортирующая страна использует при экспорте в своих интересах в качестве известной компенсации того огромного убытка, который ей наносится скупкой иностранцами ее богатств

по пониженным ценам. Указанное выше расстояние в ценах обозначало ведь также, что американцы имели возможность закупать в Германии те же товары на 25 — 70% дешевле, чем у себя дома; половину ценности закупаемых ими товаров они получали даром.

Однако и такая вытекающая из курса валюты разница в ценах является для стран с высокой валютой крайне убыточной; неудивительно, что они ведут борьбу с dumping'ом не только первого рода, практикуемым другими странами, имеющими высокую валюту, но и с dumping'ом второго рода, тем более что последний получается преимущественно в случае привоза товаров из Германии, которая, в виду высокого развития своей индустрии, является для них опасным конкурентом. Она побивает своими фабриками произведения американской, английской, швейцарской промышленности на третьих рынках, предлагая гораздо более низкие цены. С этим они, конечно, бороться не в силах. Но по крайней мере у себя дома те же страны желают избавиться от этой конкуренции и принимают те же меры, как против dumping'а первого рода, против продажи ниже себестоимости или без прибыли.

Обратимся прежде всего к мерам борьбы с продажей товаров по пониженным ценам, вызванной стремлением усиления экспорта.

Уже во время войны Соединенные штаты обратили внимание на то, что по окончании ее европейские государства, несомненно, будут стараться всеми силами расширить свой вывоз, их промышленность обнаружит лихорадочную деятельность и скопляющимися благодаря этому огромными массами товаров наводнит в особенности заокеанские страны. Массы возвращающихся по окончании войны к мирной деятельности людей вызовут сильное падение цен на рабочие руки, и использование их приведет к производству дешевых экспортных товаров, с которыми Соединенные штаты, в виду господствующего у них высокого уровня заработной платы, совершенно не в состоянии будут конкурировать. Правда, раздавались и отдельные голоса, которые находили, что преувеличивать эту опасность не следует, так как участвовавшим в войне государствам необходимо будет восстанавливать свою промышленность и заботиться об удовлетворении нужд внутреннего рынка, где во время войны ощущался товарный голод. Есть основания предполагать, что у них обна-

ружится сильный недостаток в капиталах и опытных рабочих. Однако соображения первого рода одержали верх, и уже в 1916 г. был издан закон, в отделе которого о недобросовестной конкуренции при импорте товаров устанавливается наказание за продажу в Соединенных штатах товаров по более низким ценам, чем на главных рынках страны экспорта, в ущерб американским интересам

По окончании войны жалобы на dumping в Соединенных штатах усилились, в особенности на Германию. Ссылались на субсидии, выдаваемые германским правительством, как и на то, что в виду необходимости уплаты репараций Германия вынуждена усиленно производить и выбрасывать огромные количества товаров на иностранные рынки. Вследствие этого закон 1921 г. признал существование dumping'а в том случае, если какая-либо отрасль американской индустрии потерпела ущерб от привоза иностранных товаров или ее возникновение или развитие может быть затруднено и если такого рода товары продаются в Соединенных штатах по цене более низкой, чем в стране экспорта, или ниже издержек производства.

Кроме того, в тарифном законе 1921 г. были установлены особые положения относительно изменения тарифных ставок (flexible tariff), согласно которым президенту предоставлено право повышать тарифные ставки, если обнаружится, что привоз каких-либо иностранных товаров может жизнеспособную отрасль американской промышленности разрушить, нанести ей ущерб или воспрепятствовать возникновению ее.

После того как парламент дважды отклонил законопроекты о dumping'е, в 1921 г., наконец, прошел и в Англии закон, который, однако, в отличие от других, допускающих продажу привозных товаров по ценам не ниже существующих в стране экспорта, признает наличность dumping'а лишь в том случае, если продажная цена ниже издержек производства. Английский закон, следовательно, довольствуется гораздо меньшим, чем другие, является более снисходительным, чем они.

За Англией последовали и колонии. Новая Зеландия, сделавшая первые шаги в этом направлении еще до войны, в законе 1921 г. ввела общие постановления относительно dumping'а. Устанавливая наличность последнего по общему правилу — по примеру метрополии — лишь в том случае, если товар сбывается по цене ниже издержек производства, Новая

Зеландия, однако, в отношении тех товаров, которые производятся и в ее пределах, идет гораздо дальше, чем другие страны, и впадает в другую крайность, усматривая dumping уже там, где товары продаются по ценам ниже существующих в Новой Зеландии. В Австралии (зак. 1921 г.) исходную точку составляет рыночная цена в стране экспорта, в Южно-африканском союзе (зак. 1923 г.) она заменена ценой внутри страны экспорта, с добавлением расходов на погрузку, притом dumping признается лишь в случае, если может получиться ущерб для собственной индустрии.

В Бельгии (1920 г.), Португалии (зак. 1921 г.) и Польше (зак. 1924 г.), а также в Южно-африканском союзе dumping усматривается в выдаче явных или скрытых премий, в Австрии (зак. 1924 г.) и Чехо-Словакии находим на ряду с этого рода dumping'ом и новый вид его — социальный dumping, выражающийся в продаже привозных товаров по пониженной цене, если они происходят из страны, не присоединившейся к вашингтонскому соглашению 1919 г. о восьмичасовом рабочем дне. Наконец, в некоторых странах (Новой Зеландии, Южно-африканском союзе) упоминается о dumping'е в виде пониженных фрахтов, устанавливаемых при экспорте.

Борьба выражается в дополнительных пошлинах, взимаемых частью в размере разницы между ценой при продаже в стране экспорта и ценой, устанавливаемой при сбыте товара в стране импорта (или ценой, существующей в стране импорта), частью в виде известного процента с цены товара (Англия), или же пошлина, взимаемая в виде упомянутой разницы, не должна превышать определенного процента с цены товара (в Канаде 15%, в Южно-африканском союзе 25%, в Австралии 5% с цены их при пониженных фрахтах). В Бельгии применяются в этом случае ставки максимального или среднего (между максимальным и минимальным) тарифа, в Польше — максимального тарифа, в Австралии ставки тарифа могут быть увеличены в пределах одной трети.

Как мы видим, понятие dumping отнюдь не отличается однообразием. Помимо выдачи премий и установления льготных фрахтов, а также удлиненного рабочего дня, оно принимает различный смысл, начиная от случая, когда цены ниже издержек производства, до того случая, когда они ниже цен, существующих в стране импорта. Середину, в большинстве случаев

принимаемую, составляют цены в стране экспорта, которые, на ряду с издержками производства, включают и нормальную прибыль, но в то же время могут быть и выше и ниже цен в стране импорта. Однако, раз дело доходит уже до того, что ведется борьба с иностранной конкуренцией, приводящей к продаже по ценам ниже существующих в стране импорта, так что целью является сохранение в стране вообще определенного уровня цен, то тем самым характер dumping'а меняется. Из своего рода штрафа, взыскиваемого за недобросовестную конкуренцию, меры эти превращаются в нормальную составную часть современного таможенного законодательства. Этот путь оказывается более целесообразным в смысле немедленного принятия временных мер для охраны от нежелательного и неожиданного влияния иностранной конкуренции, чем обычное законодательство. При этом речь идет об устранении конкуренции, которая покоится не на общих основаниях, а на особых моментах, почему и прибегают не к повышению таможенных ставок вообще, а лишь к установлению дополнительных пошлин на известные товары, привозимые из определенных стран; иногда дело ограничивается товарами известных сортов и даже изготовляемыми лишь некоторыми фирмами.

Резкие колебания в мировом хозяйстве в первые послевоенные годы особенно благоприятствовали такого рода мерам, немедленно же предупреждающим внезапные потрясения в хозяйстве отдельных стран. Но та же возможность повышения пошлин таким административным порядком усиливает неустойчивость товарообмена, почему оказывается необходимым, при заключении торговых договоров, обращать сугубое внимание на предупреждение таких способов обхода таможенных ставок и системы наибольшего благоприятствования.

Шум, поднятый этими мерами, однако, совершенно не соответствует практическим результатам. Последние оказываются очень умеренными в том смысле, что применяются постановления о dumping'е в очень ограниченных пределах. Ни в Англии, ни в Соединенных штатах, ни в Новой Зеландии дальше угроз дело не пошло — меры эти не осуществлялись. В Южно-африканском союзе насчитывается всего несколько товаров (цемент, каучуковые трубы, масло, упаковочная бумага, углекислый натрий), облагаемых дополнительными пошлинами, притом лишь, в случае привоза их из определенных

стран (масла из Австралии, натрия из Англии, цемента из Германии, Швеции, Канады). Только Канада и Австралия применяли установленные законом меры в значительных размерах, в Австралии это делалось в отношении около 50 товаров. В Англии закон 1921 г. вообще рассматривался как временная мера, установленная на три года, и с августа 1924 г. признается отмененным.

Более существенное и большее практическое значение имели в течение известного времени меры, направленные против dumping'а второго рода, вытекающего из валютных условий. В Англии в той же второй части закона об охране промышленности 1921 г. предусматриваются пошлины в $33^1/_3$% (независимо от других ставок, которые одновременно могут существовать), если цена производимого в соответствующей стране товара (поскольку эти страны не входят в состав Британской империи), вследствие низкого курса валюты, по сравнению с курсом фунта, ниже той, по которой могут быть изготовлены те же товары с прибылью в Соединенном королевстве, и привоз его вследствие этого наносит ущерб развитию какой-либо отрасли британской промышленности. На основании этого акта, в 1922 г. (8 авг. и 9 окт.) установлены дополнительные пошлины на производимую в Германии материю для перчаток и выделанные из нее перчатки, на стеклянную посуду, стеклянные лампы, проволоку для накаливания, предметы для домашнего употребления из алюминия, железа и стали.

Бельгийский закон 8 апреля 1922 г. также допускает введение особых пошлин, направленных против стран с низкой валютой, именно специальных тарифов, отличных от общего тарифа. В силу этого закона, продлено действие специального тарифа для товаров немецкого происхождения, устанавливающего надбавки в 10 — 30% к общему тарифу и созданного указом 3 января 1921 г. на основании закона о праве изменять пошлины в крайне необходимых случаях. В 1923 г. этот закон частью применен и к произведениям Чехо-Словакии, почему те же товары, происходящие из других стран (не из Германии и Чехо-Словакии), должны быть снабжены свидетельствами происхождения. В Испании, согласно указу 29 мая 1922 г., дополнительные процентные надбавки к пошлинам взимаются с товаров тех стран, валюта которых обесценена в размере свыше 70%, по сравнению с пезетой. В отношении стран, не пользующихся вторым (мини-

мальным) тарифом, эта мера применяется и в случае, если валюта понизилась менее, чем на 70%. В Японии законом 21 апреля 1922 г. надбавка взимается с товаров, которые привозятся в страну и продаются по чрезмерно дешевой цене и тем самым вызывают опасение за какую-либо важную отрасль промышленности в стране; правительство поручает выяснение этого факта специальной комиссии по борьбе с dumping'ом и согласно ее постановлению взимает надбавку в пределах правильной цены.

Однородные постановления находим в британских колониях. В Канаде, таможенным указом 27 июня 1922 г. для стран с обесцененной валютой — РСФСР, Германии, Австрии, Венгрии, Чехо-Словакии и Югославии — установлена обязанность представления при импорте товаров свидетельства относительно курса валюты (currency certificate) консула, канадского торгового комиссара или банка, тогда как к прочим странам это не применяется. При этом сопоставляется продажная цена импортируемых товаров с ценой тех же товаров в Англии, и если оказывается, что первая ниже последней и соответствующие товары производятся и в Канаде, то с них берется дополнительная пошлина (special duty, dumping duty), которая, однако же, не должна превышать 15% с цены на английском рынке. Австралийский закон 1921 г. об охране промышленности от убытка, угрожающего стране, вследствие низкого уровня валюты в других странах, различает не более не менее, как восемь различных видов dumping'a и устанавливаемых для борьбы с ним видов dumping duty. Дополнительная пошлина, вводимая по 5-й категории dumping'a, именно вследствие разницы в курсе валюты (валютный dumping в тесном смысле), содержала первоначально две различные таблицы ставок — одну для французской, бельгийской и итальянской, другую для немецкой валюты — и определяла надбавки в размере до 75% цены товара, указанной в фактуре. В 1923 г. это постановление было изменено в том смысле, что надбавка взимается с разницы между ценой, по которой товар импортируется в Австралию, и оптовой ценой на однородный товар в Австралии. Дополнительному обложению, согласно этому акту, подлежали весной 1923 г. преимущественно ряд немецких товаров — одежда, парфюмерия, игрушки, бинокли, рояли, кошельки и др., кроме того щеточный товар из Бельгии, шины для автомобилей из Соединенных штатов,

портландцемент из Англии, всего товары по 250 статьям тарифа.

В Новой Зеландии в 1922 — 24 гг. был составлен большой список товаров, с которых взимаются дополнительные пошлины в силу обесценения валюты в стране происхождения, причем на практике эта мера принималась лишь в отношении немецких, австрийских и венгерских товаров. Наконец, Южно-африканский союз ведет борьбу с валютным dumping'ом лишь в очень ограниченных размерах: всего несколько товаров подлежат дополнительному обложению.

Валютный dumping и борьба с ним имели значение в первые послевоенные годы, в эпоху расстройства валюты в очень многих государствах. Но с 1923 — 24 гг. положение изменилось, одни страны перешли к новой твердой валюте, в других она стабилизировалась. При таких условиях валютный dumping сильно сократился и борьба с ним потеряла прежний смысл. Правда, и прежде эта борьба была направлена, главным образом, лишь против определенных стран, в особенности против Германии, которая была опасна не только своей понизившейся валютой, но и развивающейся промышленностью, так что это был отчасти способ усиленного обложения германских товаров. Но во всяком случае с введением в Германии твердой валюты основание для мер, направленных против валютного dumping'а, отпадало. Англия действительно отменила свои постановления в 1924 г., Новая Зеландия также перестала применять их с 1925 г. Канада сделала это в отношении некоторых стран в 1924 г., Япония на практике не пользуется ими, в Южно-африканском союзе значение их ничтожно. Статистика же экспорта стран, где валюта находилась в расстроенном состоянии, показывает, что и в то время меры, принимаемые с целью затруднения их вывоза, почти не приводили к ожидаемым результатам.

Борьба с dumping'ом бесполезна, так как он, как мы видели выше (см. стр. 156), есть выражение того агрессивного протекционизма, который тесно связан с новейшим фазисом развития капитализма.

Г Л А В А   Д Е С Я Т А Я

ТОРГОВЫЕ ДОГОВОРЫ

Кроме общих сочинений по торговой политике (см. введение) и монографий о таможенной политике во второй половине XIX ст. (см. литер. в гл. II), курсы международного права, в которых трактуется вопрос о торговых договорах: ***Westlake.*** International Law. Vol. I. 1904. ***Moore.*** A Digest of International Law. Vol. V. 1906. ***Wharton.*** Digest of the Jnternational Law of the United States. 1886. ***Merignhac.*** Traité de droit public international. T. II. 1907. ***Rivier.*** Principes du droit des gens. 1896. ***Pradier-Fodéré.*** Traité de droit international public européen et americain. Vol. IV. 1888. ***Funck-Brentano*** et ***Sorel.*** Précis de droit des gens. 1877.

Сборники договоров: ***Martens.*** Recueil manuel et pratique des traités, conventions etc., к нему Supplément. Nouveau Supplément, Nouveau recueil général continué. ***Ф. Ф. Мартенс.*** Собрание трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными державами. ***Hauterive-Cussy.*** Recueil des traités de commerce et de navigation. T. I — IX. 1834 — 1844. ***И. И. Ивановский.*** Собрание действующих договоров, заключенных Россиею с иностранными державами. 1890. Сборники действующих трактатов, конвенций и соглашений. Т. I. 1882 (изд. Мин. иностр. дел). Сборник торговых договоров и других вытекающих из них соглашений. 1915. Изд. Мин. торговли и промышленности.

Монографии экономические по вопросам, касающимся торговых договоров, и сочинения по международному праву относительно торговых трактатов: ***Steck.*** Versuch über Handels und Schiffahrtsverträge. 1782. ***Boiteau.*** Les traités de commerce. 1863. ***Bouchaud.*** Théorie des traités de commerce entre les nations. 1877. ***Schraut.*** System der Handelsverträge und der Meistbegünstigung. 1886. ***Philbert.*** De la liberté du commerce dans les traités de commerce. 1902. ***Veillcovitch.*** Les traités de commerce. 1892. ***Funck-Brentano*** et ***Dupuis.*** Les tarifs douaniers et les traités de commerce. 1896. ***Amé.*** Etude sur les tarifs de douane et sur les traités de commerce. 1876. ***Arnaune.*** Le commerce extérieur et les tarifs de douane. 1911. ***Gothein.*** Die Wirkung der Handelsverträge. 1895. ***Staudt.*** Handelsverträge, deren Bedeutung und Wirkung für Deutschland. 1901. ***Vosberg-Rekow.*** Die Politik der Handelsverträge. 1898. ***Weber.*** System der deutschen Handelsverträge. 1912. ***Schweighoffer.*** Zollpolitik und Handelsverträge. 1914. ***Horstmann.*** Handelsverträge und Meistbegünstigung. 1916. ***Rudloff.*** Maximal- und Minimaltariff. (Schmollers Jahrbuch. 1911). ***С. О. Загорский.*** Война после мира. 1917. ***М. Н. Соболев.*** Перестройка принципов торговой политики России. 1915. ***Меле.*** Торговые трактаты. Пер. под ред. бар. Нольде. 1906.

Eysoldt. Der Zollkrieg zwischen Frankreich und der Schweiz. 1913. *Echalir.* Le traité franco-suisse et les objectations générales au principes des traités de commerce. 1894. *Sombart.* Die neuen Handelsvertrage, insbes. Deutschlands. (Schmollers Jahrbuch. 1892). *Wuttke.* Der deutsch-oesterreichisch-ungarische Handelsvertrag vom 6 Dezember 1891 (Schr. des Vereins für Socialpolitik. B. 98). *Humann.* Der deutsch-russ. Handels und Schiffahrtsvertrag. 1896. *Schippel* Amerika und die Handelsvertragspolitik. 1906.

Hoare. Preferential Trade. 1904. *Le Monnier.* La politique des tarifs préferentiels dans l'empire Britannique. 1913. *Bosc.* Unions douanières et projets d'unions douanières. 1904. *Ashton.* Essay on Imperial Customs or Fiscal Union. 1896. *Drage.* The Imperial Organisation of Trade. 1911. *Trescher.* Vorzugszölle. 1908.

Polessky. System der Handelsverträge der baltischen Randstaaten. 1926. *Bennstein-Leopold.* Handelsverträge des Erdballs. 1927. Chronik der Handelsverträge 1925 — 1927. (Weltwirtsch. Archiv. 1927, II, 1928, I).

М. Н. Соболев. История русско-германского торгового договора. 1915. К вопросу о торговом договоре с Германией. Сборник статей под ред. проф. Соболева. 1913. *И. М. Гольдштейн.* Русско-германский торговый договор и задачи России. 1912. *Н. П. Ланговой.* Во имя чего мы сражаемся. 1915. Вопросы внешней торговой политики в русской повременной печати. 1916 (сборник, изд. Мин. торг.).

Подготовительные работы к пересмотру русско-германского торгового договора 1904 г. и таможенного тарифа 1903 г., изданные в 1912—1917 гг. Министерством торговли и промышленности, редакцией периодических изданий М-ва финансов, Департаментом таможенных сборов, Российской экспортной палатой, Харьковским обществом сельского хозяйства и другими организациями.

Общий таможенный тариф по европейской торговле изд. Мин. фин. 1916. (Tarif général des douanes de Russie, conténant les modifications et additions apportées en vertu du decret du 28 fevrier 1915). Таможенные тарифы по европейской торговле (общий и конвенционный) с изменениями и дополнениями по 1 июля 1913 г. Изд. Мин. торговли и промышленности 1913 г.

Таможенный тариф по европейской торговле для привозных товаров 14 февр. 1922 г., измен. 6 июня и 7 июля 1922 г. Сборник таможенных тарифов. 1924. Сборник таможенных тарифов. 1925. Свод таможенных тарифов. 1927. Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных РСФСР с иностранными государствами (ряд выпусков). *Штейн.* Торговая политика и торговые договоры Сов. России. 1923. Его же. Западно-европейские договоры послевоенного времени. 1925. Его же. Торговая политика западно-европейских государств после войны. 1925. Его же. Внешняя торговая политика. 1925. *Штейн* и *Раппопорт.* Советско-германский торговый договор. 1927. *Сигрист.* Внешняя торговая политика СССР в международных договорах. 1927.

I. СОДЕРЖАНИЕ ТОРГОВЫХ ДОГОВОРОВ ДО-ВОЕННОГО ВРЕМЕНИ

Полвека, предшествующие мировой войне, являются периодом международных торговых договоров. Не то чтобы до этого

времени, до 60-х годов XIX века, не было соглашений, заключенных различными государствами и касающихся товарообмена. Соглашения такого рода появляются уже с самых отдаленных времен. Мы их находим в отдельных государствах древней Греции, нам известны договоры между Римом и Карфагеном, договоры Карла Великого; северо-итальянские города с XIII ст. вступают в многочисленные соглашения, предоставляющие частью взаимно, частью одной лишь стороне право торговли с другими итальянскими и не итальянскими городами и со странами Востока; ганзейцы путем договоров выговаривали себе значительные привилегии в Англии, Фландрии, Брабанте, Скандинавских государствах, Новгороде, северо-западной Руси (см. мои Лекции по ист. экон. быта Зап. Евр., 6-е изд., 1 стр., и мою Историю русской торговли, гл. IV и VI).

Без таких соглашений торговля уже с самого начала появления своего обойтись не могла. И именно в эти наиболее ранние эпохи они были особенно необходимы. Нужно ведь было добиться права для своих купцов посещать данную страну, притом им должна была быть гарантирована безопасность для жизни и имущества во время пребывания в ее пределах. Затем возникал вопрос о том, в каких местах они могут торговать, какие товары им предоставляется привозить и вывозить, сколько времени им дозволяется оставаться в стране и многое другое. Однако все эти права, выговариваемые в области торговли, находились, как видно из самого их характера, в тесной связи с обще-политическими вопросами, и поэтому чисто-торговых договоров мы долго не находим, обычно же в договоры политического характера включаются и статьи, регулирующие товарообмен. А так как в те времена происходили частые военные столкновения между различными городами и странами, то каждый раз постановления, касающиеся прав граждан по торговле, входили в состав мирных договоров. После каждой войны приходилось вновь при заключении мира определять и условия товарообмена.

Однако с XVI и XVII ст. мы уже находим и договоры, которые главным образом, а позже исключительно, посвящены вопросам торговли и мореплавания. Таковы, напр., так называемые капитуляции, в силу которых Турция предоставляла различным европейским государствам право торговли в своих пределах на известных основаниях. Хотя в них речь идет преимущественно

о правах европейцев в Турции, но все же они касаются, хотя и в гораздо меньшей степени, и прав, предоставляемых турецким подданным в той или другой стране Европы, и во всяком случае эти капитуляции основаны на взаимном соглашении, так что должны быть отнесены к числу договоров.

В начале XVIII ст. появляется знаменитый Метуенский трактат между Англией и Португалией, к концу этого века Эденский трактат между Англией и Францией. В том же столетии и Россия в 1734 г. заключила с Англией «трактат о дружбе и взаимной между обеих держав коммерции», который является чисто-торговым договором.

Но еще и в первой половине XIX ст. мы имеем сравнительно немного торговых договоров. Только некоторые государства, усердно развивающие свою торговлю, среди них на первом плане Англия, заключают торговые договоры с различными странами, да и то далеко не со всеми. С одной стороны, по мере выступления различных стран на мировом рынке, потребность в точном регулировании торговых сношений между ними усиливается, но в то же время такое выступление их происходит лишь постепенно, и для товарообмена того времени было вполне достаточно тех односторонних законодательных мер, которые различные государства устанавливали в отношении иностранных судов, товаров и купцов. Если первоначально не было еще общих постановлений, касающихся иностранцев, в смысле предоставления им прав по торговле (одни могли сбывать товары только оптом, другие и в розницу, одни могли находиться в стране только во время ярмарки, другие и в междуярмарочное время, вывоз определенных товаров был дозволен купцам лишь известных наций и т. д.), то постепенно устанавливаются однообразные правила для всех купцов, независимо от их происхождения.

Мало того, с течением времени эти постановления в отдельных странах все более сближались по своему характеру и содержанию, и в те времена этим можно было довольствоваться. Иностранцы теперь и без особого соглашения могли ездить в ту или другую страну Европы, не рискуя быть ограбленными или убитыми, ибо находились под защитой местных законов, имели возможность торговать, открывать промышленные заведения, искать и отвечать на суде и т. д.

Лишь с шестидесятых годов XIX ст. положение меняется.

В торговые договоры вносится новое содержание: на ряду с постановлениями, регулирующими права иностранных торговцев и промышленников (право селиться в стране, приобретать недвижимости, производить торговые операции, права в отношении уплаты налогов и отбывания повинностей и т. д.) и права иностранных судов, а равно регулирующими право привоза, вывоза и транзита товаров, появляются и соглашения относительно размера таможенных пошлин, в особенности пошлин, уплачиваемых товарами, привозимыми из данной страны.

Центром тяжести торговых договоров, заключенных в последние десятилетия до войны, являлся уже таможенный тариф; тем из них, которые не содержали такого прибавления в виде выговоренных ставок, даже отказывали — как мы видели— в названии договоров. Последнего рода договоры (конвенции) не являются, правда, таможенными договорами или тарифными договорами, но к числу торговых договоров они несомненно принадлежат. Торговые договоры отнюдь не исчерпываются одними таможенными тарифами и таможенными правилами; всякий, кому приходилось видеть хотя бы один торговый договор, знает, насколько многообразно содержание этих актов, регулирующих многочисленные вопросы товарообмена.

Содержание наиболее старой части торговых договоров, части, заключающей постановления нетаможенного характера (и в так наз. конвенциях, не содержащих таможенного тарифа, есть и другая часть, касающаяся различных таможенных правил), с течением времени значительно изменяется. [1] Не только по сравнению с договорами XVIII ст. или начала XIX ст., новейшие торговые договоры, т. е. заключенные в начале XX ст., обнаруживают значительные различия, но и за предшествующие мировой войне 30 — 40 лет в этом отношении произошли известные перемены — появились новые постановления, исчезли некоторые из прежних, будучи излишними или само собою разумеющимися, изложение и формулировка различных условий была изменена, во многих случаях стала точнее, подробнее, определеннее.

Для нас представляют наибольший интерес те торговые договоры до-военного времени, которые были заключены в особен-

---

[1] О второй части, касающейся таможенного тарифа, речь будет в главе о конвенционных тарифах.

ности Россией в первом десятилетии нынешнего века с Австро-Венгрией, Германией, Францией, Италией, Португалией; статьи этих договоров по своему содержанию, а обычно и по форме, почти совпадают, так что можно было бы говорить о новейшем типе торгового договора до-военного периода, заключенного Россией с иностранными государствами. В своих главнейших основах он вполне соответствует характеру торговых договоров, заключенных в эту эпоху и другими европейскими государствами, которые мы также будем иметь в виду.

Прежде всего, всякий торговый договор предоставляет подданным другой стороны право приезжать в страну, селиться в ней, заниматься промыслами и торговлей, приобретать движимое и недвижимое имущество. В более ранних договорах все эти права специально оговаривались. Так, напр., в трактате о торговле и мореплавании, заключенном между Россией и Бельгией в 1858 г., еще говорилось, что подданные обеих сторон будут пользоваться полной и совершенной свободой торговли и мореплавания во всех портах, вход в которые ныне дозволен или впредь дозволен будет судам какой бы то ни было иностранной нации. Это пережиток от прежнего времени, когда иностранные суда допускались лишь в определенные порты и иностранцы могли селиться лишь в некоторых указанных им местах. Впоследствии в таком указании уже не было надобности, так как таких ограничений в европейских странах уже не было. Иное дело на Востоке—там они сохранились, и соответствующие постановления остаются в торговых договорах, заключенных с этими странами.

В приведенном трактате 1858 г. оговорена свобода въезда, странствования или пребывания, причем подданные каждой страны будут пользоваться как лично, так и в отношении своих имуществ тем же покровительством и той же безопасностью, как и собственные подданные. Далее, им предоставляется право нанимать в городах и портах дома, магазины, лавки и амбары, не подвергаясь никаким сборам и повинностям, кроме тех, которым подлежат или будут подлежать подданные. Наконец, им предоставляются в отношении торговли и промышленности все привилегии и льготы, которыми пользуются собственные подданные. Иногда присоединяются к этому еще такие положения, как право покупателя и продавца свободно

определять между собою цену товаров (напр., в русско-нидерландском договоре 1846 г.).

Из всех этих многочисленных и сложных постановлений в новейших договорах сохранилось лишь следующее положение: уроженцы одной из договаривающихся сторон, постоянно или временно проживающие в пределах территории другой стороны, будут пользоваться равноправностью с туземцами по производству торговли и промыслов и не будут облагаться иными или более тяжелыми сборами, чем туземцы. В сущности и в этом постановлении не было надобности, ибо, подобно праву иностранцев приезжать в страну, селиться в ней и ездить в ее пределах, а равно праву нанимать дома и лавки, и право их заниматься торговлей и промыслами на равных с собственным населением основаниях предусмотрено законодательством европейских государств. К этому прибавлено, с одной стороны, что этим, конечно, нисколько не отменяется действие законов и уставов относительно торговли, промыслов и полиции, действующих в каждом государстве и применяемых ко всем иностранцам, а с другой — что подданные каждой из договаривающихся сторон будут пользоваться всеми правами и преимуществами (в отношении производства торговли и промыслов), какие дарованы подданным наиболее благоприятствуемой державы.

Первое само собою разумеется — речь ведь идет лишь о приравнении иностранцев к собственным подданным в отношении прав по производству торговли и промыслов и взимания с них сборов, но отнюдь не о содержании этих прав, которые, каковы бы они ни были, в равной мере распространяются на тех и других. Здесь только лишний раз подчеркивается автономия государства в отношении регулирования торговли и промыслов, недопустимость вмешательства в эту область иностранных держав, каковы бы ни были постановления этого рода, если только они касаются в равной мере собственных подданных и иностранцев, как бы ни стесняли они торговопромышленную деятельность (что важно было для России в виду множества у нас таких ограничительных мер), подчеркивается, что эти права в отношении торговли и промыслов вовсе не должны быть одинаковы в договаривающихся государствах, хотя в Западной Европе в этой области и установилось однообразие.

Впрочем это постановление могло иметь еще и другое, более реальное значение. Именно, в некоторых государствах су-

ществуют постановления, регулирующие некоторые виды промыслов, напр., аптечный, маклерский, торговлю в развоз и в разнос и предоставляющие право заниматься этими промыслами лишь определенным группам собственных подданных, но не иностранцам. В этом случае речь идет уже о нарушении равноправия иностранцев с туземным населением, и нужна была бы более определенная ссылка на такого рода исключения из установленного выше правила.

Только исходя из такого рода ограничений, можно понять и прибавку о предоставлении подданным другой стороны в области производства и торговли и уплаты сборов (по производству их) права наибольшего благоприятствования, ибо в сущности она противоречит ранее установленному приравнению их к туземцам в этой области. Из двух категорий прав, которые могут быть даны иностранцам, низшую степень составляет наибольшее благоприятствование или предоставление прав наиболее благоприятствуемой державы (см. об этом ниже), т. е. установление равноправия со всеми прочими иностранцами, так как это может означать права в меньшем объеме, чем те, которыми пользуются собственные подданные. Уравнение с последними является, следовательно, более выгодным для иностранцев, обозначает более высокую степень. Очевидно, получив большее, иностранцы уже не нуждаются в меньшем, ибо первое охватывает и второе, разве что в каком-либо отношении подданным той или другой страны были бы дарованы какие-либо особые льготы, которыми не пользуются туземные жители. Но в Европе такого рода привилегии в пользу иностранцев давно уже успели выйти из употребления, только в не-европейских странах они могут еще встретиться — там европейцам приходится выговаривать себе такие специальные льготы, которыми не обладают местные уроженцы, и поэтому каждое европейское государство заинтересовано здесь в пользовании равными с другими иностранцами, а не с местными жителями, правами.

В договорах указывается еще специально входящее в состав права производства торговли и промыслов право иностранцев посещать ярмарки или рынки на равных с местным населением основаниях и с уплатой тех же сборов, а равно право иностранцев, производящих торговлю и промыслы в своей стране и уплативших там соответствующие сборы, совершать, на основании предъявленного ими удостоверения, закупки товаров или при-

нимать заказы на территории другой стороны лично или через комми-вояжеров. Эти промышленники, а равно комми-вояжеры, могут иметь при себе образчики и модели товаров, но не самые товары.

При этом, однако, в России, как и в некоторых других странах (Нидерландах, Швеции), с таких иностранных торговцев и промышленников или комми-вояжеров взимался особый сбор, промысловый налог в специальной форме, тогда как другие государства ограничивались требованием предъявления легитимационной карточки об уплате на родине соответствующих сборов (Германия, Австро-Венгрия), или даже и этого не требовали (Англия, Франция). В виду столь различного отношения к обложению иностранных комми-вояжеров, некоторые государства, усматривая в обложении их нарушение статьи о равноправии иностранцев и местных жителей (хотя оно далеко не всегда имело место), пытались с своей стороны, на основании принципа взаимности, облагать комми-вояжеров из тех стран, где такие сборы взимаются, и притом в том же размере, в каком они в соответствующей стране взимаются, но в виду трудности разграничения иностранных комми-вояжеров по национальностям, они вынуждены были от этого отказаться. Это было бы и не всегда справедливо, ибо облагать их высоким сбором в тех странах, где промысловый налог незначителен и собственные комми-вояжеры особому сбору не подлежат, означает нечто совсем иное, чем там, где этот налог высок и где туземные комми-вояжеры уплачивают значительные сборы. В виду всех этих соображений, взаимность в этих случаях едва ли может иметь место. Потому-то в заключенных Россией с другими государствами договорах упоминается лишь о сборах с приезжающих в Россию для закупки товаров и принятия заказов промышленников, торговцев или приказчиков, но не об обложении русских за границей. Не имея основания опасаться русской конкуренции на своей территории, иностранные государства могли согласиться на такие условия.

И в отношении права иностранцев искать и отвечать на суде и обращаться во всех судебных делах к поверенным, допускаемым законами страны, устанавливается принцип равноправия (traitement national) с местными жителями, что, опять-таки, обыкновенно предусмотрено законодательством отдельных государств. В отношении права приобретения движимого и недви-

жимого имущества, владения и отчуждения его различными способами (путем продажи, мены, дара, брачных записей, завещания), в частности и приобретения по наследству, установлено лишь право наибольшего благоприятствования, гарантирующее равноправие с подданными всякой другой страны, тогда как налоги и пошлины, взимаемые при этом, как и при вывозе из страны вырученных от продажи имущества сумм, не могут быть больше, чем уплачиваемые туземцами при тех же условиях. Такое разграничение между правом собственности иностранцев и уплатой ими налогов объясняется тем, что в различных государствах, в частности в России, иностранцам не дозволялось владеть недвижимостью, и при получении имений в наследство они обязаны были продать их русским подданным в трехлетний, позже, на основании договора 1904 г. с Германией, в десятилетний срок. Только по Брестскому миру 1918 г. Германия навязала нам и в этом отношении постановление о признании равноправия немцев с коренными жителями.

Точно так же и для иностранных акционерных обществ, желающих производить свои операции в пределах других государств, не всегда устанавливалось равноправие с туземными акционерными компаниями. Они признавались в другом государстве лишь законно существующими, в силу чего им предоставлялось право обращаться в судебные учреждения для предъявления исков и ответа по ним. Что же касается права этих обществ производить торговлю или промыслы, то в заключенных Россией договорах обе стороны сохраняют за собой право устанавливать в этом отношении особые правила. В России это иначе и не могло быть, так как при существовании концессионного порядка учреждения акционерных обществ и иностранные общества не могли претендовать на допущение их, без испрашивания в каждом отдельном случае особого разрешения и без указания им, на каких условиях (размер капитала, паев, права и обязанности акционеров и т. д.) допускается их деятельность в пределах России. Предоставление права производить на территории России свои операции всякому учрежденному за границей акционерному товариществу обозначало бы при наличности концессионной системы открытия этих обществ установление в пользу иностранцев особой привилегии, которой не пользуются собственные подданные.

Право наибольшего благоприятствования им, конечно, пре-

доставлялось, однако, в виду необходимости получить разрешение в каждом отдельном случае, оно практического значения иметь не могло. Не нарушая этого права, Россия могла допускать акционерные общества одних национальностей и запрещать производство операций компаниям, основанным в других странах; лишь при чрезмерно резком проведении такой политики мог бы возникнуть вопрос о нарушении принципа наибольшего благоприятствования. При этом в некоторых из заключенных нами торговых договоров (напр., в договоре с Германией) идет речь только о промышленных, торговых и финансовых обществах, тогда как в других (напр., в договоре с Австро-Венгрией) прибавлено: включая и страховые (такая же прибавка имеется в Брестском мире). На самом деле иностранным страховым обществам не разрешалось производить операции в пределах России; исходили из того соображения, что в этом случае не только выручаемая прибыль, как при операциях других обществ, но и самый капитал уходит за границу, что наносит ущерб русскому народному хозяйству.

Наконец, в одном отношении иностранцы пользовались даже особыми преимуществами перед собственными подданными, именно в отношении отбывания военной службы и службы судебной, административной и общественной, за исключением обязанностей по опеке (в некоторых договорах и за исключением занятия почетных должностей) — это вытекало из самого положения иностранца, из личного характера этих обязанностей, связанных с подданством. Что же касается отбывания повинностей всякого рода, в том числе связанных с войной или исключительными обстоятельствами, то проводилось различие между теми случаями, когда они являются личными, и теми, которые связаны с владением (арендой, наймом) недвижимостью (реальными). От первых иностранцы изъяты, вторым же (повинностям, реквизициям, военному постою) подлежат.

В заключительном протоколе русско-германского договора 1909 г. прибавлено, что, поскольку уроженцы какого-либо иного государства освобождены от обязанностей по опеке в России, этой льготой будут пользоваться и немцы в отношении опеки над малолетними не-германскими подданными. Здесь различается опека над германскими подданными, которая признается во всяком случае обязательной, и над прочими подданными, в отношении которой устанавливается принцип наибольшего

благоприятствования, хотя в приведенной выше статье он выражен недостаточно ясно. В договоре с Италией последнее постановление уже включено в соответствующую (приведенную выше) статью. К указанным постановлениям, касающимся иностранных подданных, присоединяются еще нередко правила относительно выдачи наследств, права свободного богослужения и погребения умерших, права назначения консулов и консульских агентов.

Вторую группу постановлений, содержащихся в торговых договорах, составляют те, которые относятся к товарам. Мы отчасти уже останавливались выше на них, говоря о свободе привоза, вывоза и транзита, который, за незначительными лишь исключениями, гарантировался договорами (см. гл. IV, I и V), частью будем их подробно рассматривать ниже, трактуя о конвенционных тарифах и тарифных договорах (см. гл. XI). Здесь укажем лишь на то, что, в целях устранения возможности обхода тарифа путем взимания каких-либо особых внутренних сборов и налогов с иностранных товаров, к установлению его присоединяется запрещение взимания таковых с привозных товаров в большем размере и более стеснительным способом, чем с соответствующих туземных произведений. Оговорено и право беспошлинного привоза образчиков и моделей, с тем чтобы они в течение года были вывезены обратно и чтобы тождественность привезенного и вывезенного не вызывала сомнений. Обратный вывоз их обеспечивается взносом пошлины в залог или поручительством.

Наконец, к третьей группе надо отнести те статьи торговых договоров, которые посвящены вопросам транспорта. Здесь прежде всего находим постановления, касающиеся пользования железными дорогами. Исходя из того, что последние либо находятся в руках государства, либо состоят в отношении тарифов под его контролем, имея в виду, далее, огромное влияние, которое могут оказывать железнодорожные тарифы, аннулируя всякие предоставляемые договором таможенные льготы, как и принцип наибольшего благоприятствования, наконец, считаясь с существующим разграничением тарифов на экспортные и импортные или в зависимости от линий, по которым товары провозятся, — делались попытки соглашений относительно железнодорожных тарифов. Однако обычно договаривающиеся стороны сохраняют за собою автономию в этой обла-

сти. Все сводится лишь к постановлениям, согласно которым иностранцы и их товары не должны находиться в менее выгодных условиях, чем туземные жители и провоз местных произведений. В силу этого ни в пассажирском, ни в товарном сообщении не должно проводиться различий между жителями и грузами договаривающихся сторон в смысле провозной платы, сроков и способов перевозки. Иногда же договоры идут еще дальше, как это мы видим из заключенных иностранными государствами как между собою, так и с Россией трактатов. Так, напр., в договоре с Австро-Венгрией (то же и в других договорах) говорится, что «с товаров, отправляемых из России на какую-либо австрийскую или венгерскую станцию или транзитом через Австро-Венгрию, не будет взиматься на австрийских или венгерских железных дорогах провозных плат в размере, превышающем платы, применяемые в том же направлении и между теми же австрийскими или венгерскими железнодорожными станциями к однородным товарам австрийским, венгерским или иностранным». Такое же обещание дает Россия в отношении австрийских и венгерских товаров. Изъятия допускаются лишь для грузов, перевозка коих по уменьшенной плате оправдывается целями общественной пользы или благотворения. Предусматривается «установление тарифов прямого сообщения или заключение особых конвенций относительно таможенного досмотра железнодорожных перевозок».

Далее, иностранцам предоставляется право пользования на равных с местными жителями условиях дорогами, каналами, шлюзами, перевозами, мостами, фарватерами, портами и пристанями, лоцманами, подъемными кранами, весами, складочными местами, приспособлениями для спасания на водах и для хранения судовых грузов, независимо от того, находятся ли они в заведывании казны или частных лиц, и с уплатой одинаковых с туземными жителями сборов, причем последние — за исключением шлюзных и лоцманских сборов — взимаются только в случае действительного пользования соответствующими приспособлениями. Эта стереотипно повторяющаяся статья, устанавливающая в сущности само собою разумеющиеся правила, касалась, как видно, не только перевозки по внутренним рекам и сухопутным дорогам, но и морского транспорта. Последний всегда подробно регулируется торговыми договорами, составляя один из наиболее старых объектов торговых тракта-

тов, ибо уже в самые отдаленные времена необходимо было выговорить известные права и гарантии для своих судов, посещающих иностранные порты; получением их обусловливалась вообще возможность ведения торговли с данной страной. Но и до настоящего времени эти статьи сохраняли свое значение. Недаром договоры именуются трактатами о торговле и мореплавании.

Основным принципом в этой области является приравнение иностранных судов к собственным во всех отношениях. Уже в трактате, заключенном между Россией и Великобританией в 1858—59 г., устанавливался этот принцип в весьма подробных статьях относительно привоза и вывоза товаров, размещения, нагрузки и разгрузки судов, причем прибавлялось, что намерение обеих договаривающихся сторон состоит в том, чтобы не допускалось никаких преимуществ, благоприятствующих туземному флагу, во вред флагу другой договаривающейся стороны. Говорится, напр., что всякого рода товары и предметы торговли, произведения земли или промышленности как России, так и всякой другой страны, ныне дозволенные или которые впредь будут дозволены к привозу в порты Соединенного королевства на великобританских судах, будут равным образом дозволены к привозу туда на российских судах, не платя иных или больших пошлин, под каким бы ни было наименованием, кроме тех, какие взимались бы, если бы эти товары были привезены на великобританских судах. И такое же равноправие Россия предоставляет великобританским судам. К этому прибавлено, что взаимное равенство будет соблюдаться независимо от того, привозятся ли товары непосредственно из мест их происхождения, или из какой-либо иной страны. Наконец, и на самые иностранные суда не будет налагаться никаких ластовых, портовых, лоцманских, маячных, карантинных или иных сборов, которым не подлежали бы и туземные суда.

Таким образом здесь Англия — для нее ведь это было особенно важно — предусматривает освобождение от дополнительных сборов как товаров, привозимых (или вывозимых) на иностранных судах, т. е. отмену надбавки на флаг (surtaxe de pavillon), так и устранение всяких сборов с товаров, привозимых не непосредственно из данной страны, а через другие порты (surtaxe d'entrepôt).

Было время, когда таможенные тарифы пестрели дифферен-

циальными пошлинами, когда самое представление о единой однообразной ставке для того или другого товара было чуждо государству, показалось бы чем-то странным, непонятным. Ставки полагались различные, в зависимости от того, каким путем и способом шел товар, откуда он был привезен или куда вывозился и т. д. Но от этой старинной дифференциации в настоящее время остались лишь слабые пережитки, сохранились лишь бледные намеки на господствовавшую когда-то пеструю систему ставок.

Родоначальником является знаменитый Навигационный акт Кромвеля 1651 г., дополненный законами 1660 и 1665 гг. Там находим и дозволение привозить иностранные товары только на английских судах или на судах страны происхождения, причем в последнем случае взимается дополнительный сбор; там содержится и обязательность привоза товаров из колоний исключительно на британских судах, и притом непременно непосредственно, а не через какой-либо европейский порт. Надо было сокрушить могущество Голландии, лишить ее роли посредника между Англией и другими странами, уничтожив ее мореплавание, заменив ее флаг английским. За актом Кромвеля последовала целая серия навигационных актов — в Испании, Швеции, Франции и других странах. Все эти потомки акта Кромвеля содержат те же родовые признаки, копируют его постановления о национальном флаге, о непосредственном привозе, о колониях. И им приходилось бороться с Нидерландами, но в еще большей мере с самой Англией, успевшей уже в XVIII ст. занять место своей учительницы — Голландии, приходилось заботиться о своем мореплавании, о своей торговле, т. е. прежде всего морской, ибо к ней сводился международный обмен до появления железных дорог. [1]

Напротив, Англия уже скоро перестала нуждаться в этих искусственных средствах. С какой стати было запрещать привоз и вывоз под иностранным флагом, когда британский флаг и так развевался на всех морях и океанах? Нужно ли было бороться с иностранными распределительными пунктами, когда эту роль в действительности выполняли Лондон и Ливерпуль,

[1] И в России по тарифу 1724 г. русские купцы при вывозе на своих судах платят только $^1/_8$ установленных пошлин, понижаются пошлины и для иностранных товаров, привезенных на русских судах.

раз заокеанские грузы шли через эти порты в Европу и здесь были центральные рынки?

По мере того как совершался этот переворот, Англия смягчала запрещения, заменяла их постепенно специальными сборами для отдельных национальностей, товаров, видов транспорта. За ней и тут последовали другие страны — запрещения превращаются в надбавку на флаг (surtaxe de pavillon) для товаров, привозимых на иностранных судах, в надбавку на разгрузку (в европейской гавани) (surtaxe d'entrepôt) для товаров (из колоний), идущих через другие европейские порты, и в дополнительный тоннажный сбор (и иные сборы) с самых судов, впрочем эта замена была нередко фикцией — она в сущности почти не смягчала прежнего запрещения. В начале 40-х гг. во Франции droit de tonnage составлял для собственных судов $22^1/_2$ — 45 сант. с тонны, для английских 1 фр., для прочих (непривилегированных) 3,75 фр. Иностранный хлопок (не из французских колоний) облагался пошлиной в 20 фр., а если был привезен из европейской гавани, то в полтора раза выше, в 30 фр., если на иностранных судах — в 35 фр. Перец, привозимый на судах под иностранным флагом, уплачивал в начале XIX ст. 220% своей ценности, не считая тоннажного и прочих сборов с судна (см. также мою Ист. русск. торговли, 208, 304 и сл.).

Наконец, в 30-х и 40-х годах Англия совершенно упраздняет все эти дополнительные сборы (последние остатки уничтожены в 1849 и 1850 гг.). Surtaxe de pavillon и дифференциальный тоннажный сбор вынуждены были отменить и другие государства, чтобы добиться той же уступки от Англии, ибо английский парламент уже в 1823 г. принял резолюцию о том, что иностранные суда будут приравниваться к собственным, поскольку такое же правило будет установлено в той стране, которой они принадлежат. Путем такого взаимного признания равенства иностранного флага с национальным оба эти сбора повсюду вымирают, исчезают окончательно в 50-х и 60-х годах, хотя Франция еще в 70-х годах сделала попытку, впрочем безуспешную, восстановить надбавки на флаг. В Соединенных штатах, правда, еще и тариф Ундервуда 1913 г. делает скидку товарам, идущим на судах республики или стран, пользующихся равноправием с американским флагом. Но эта статья противоречила действующим трактатам и потому была признана неприменимой.

Для поощрения национального судоходства применялись теперь иные средства — не тормозить чужой флаг, запрещать и стеснять его, а покровительствовать своему: памятуя, что «le commerce suit le pavillon», государство выдает субсудии и премии пароходным обществам; Франция, напр., практикует это в широких размерах.

И surtaxe d'entrepôt стал исчезать, но здесь затруднения были больше: Франция, Германия, Австрия и т. д. не хотели мириться с ролью Лондона и Ливерпуля, Антверпена и Роттердама в качестве центральных рынков для колониальных товаров, желая направлять их непосредственно в свои порты. Поэтому в международных соглашениях 70-х годов относительно упразднения дополнительных тоннажных сборов с судов и сборов с товаров, идущих под иностранным флагом, всегда оговаривается, что равенство для своих и чужих судов устанавливается поскольку речь идет о непосредственном ввозе, и лишь впоследствии дифференциация и в этом отношении устраняется. В самом деле, такая искусственная мера, как заставлять товары итти определенным путем, хотя бы приобретение их в промежуточных центрах было гораздо выгоднее, должна была вызывать теперь уже протесты. В Германии появился в 80-х гг. проект ввести «Unterscheidungszoll» для развития непосредственных сношений между германскими портами и заокеанскими странами. Но он едва ли заставил бы немецких купцов закупать заокеанские продукты из первых рук, когда выгоднее было их приобретать в Лондоне, Гавре или Роттердаме, где имелся международный рынок различных товаров. А если бы купцы все же пошли на эту убыточную операцию, то пострадали бы более всего мелкие суда, совершающие рейсы между германскими и европейскими портами — они потеряли бы свой заработок. Проект не прошел.

Во Франции сохранились, однако, surtaxes d'entrepôt на различные заокеанские товары — по тарифу 1910 г. они платят обыкновенно со 100 *кг* 3,6 фр. дополнительного сбора, если идут на другие европейские порты. Дополнительные пошлины взимаются и с европейских товаров, если они привезены не из той страны, где производятся (surtaxe d'origine). Есть дифференциальные ставки и в Испании (тариф 1901 г.) — надбавки по 12 группам товаров, за исключением тех случаев, когда товары привезены на судах, не заходящих ни в какую европейскую гавань.

Приведенными выше постановлениями русско-английского трактата 1858 г. и предусматриваются все эти случаи, и во всех отношениях устанавливается равенство иностранных судов с туземными и равное обложение привозимых и вывозимых товаров, независимо от того, под каким флагом они привезены и непосредственно ли из страны происхождения, или нет.

В новейших договорах вместо приведенных дробных перечислений говорится просто: суда и их грузы одной из договаривающихся сторон в портах другой при приходе, пребывании их там и выходе из них будут пользоваться полною равноправностью с туземными судами, как в отношении сборов и пошлин какого бы то ни было рода и наименования, взимаемых в пользу государства и каких-либо общин, сословий, должностных лиц и учреждений, так и в отношении размещения этих судов, их нагрузки или разгрузки в портах, на рейдах, в заливах и гаванях, бассейнах и доках и вообще касательно всех формальностей и каких бы то ни было распоряжений, которым могут подлежать суда, их экипажи и грузы. А к этому, несмотря на равноправие, прибавлено, на всякий случай, и наибольшее благоприятствование — предоставление всякого преимущества, которое даровано третьей державе.

Однако принцип равноправия туземных и иностранных судов в договорах, заключенных Россией, не распространяется на каботажное судоходство, которое регулируется на основании собственных постановлений каждого государства. Последние же нередко состоят в предоставлении каботажного плавания исключительно национальному флагу. Первоначально это являлось общим правилом. Первая отказалась от него Англия, предоставив в 1854 г. право каботажного плавания и всем иностранным судам, хотя многие государства не пожелали распространить с своей стороны это право и на британские суда. В виду этого, в торговые договоры и включалась приведенная статья о регулировании каботажа туземным законодательством каждой страны. Взаимности не получалось. Россия уже с 1845 г. стала допускать иностранные суда к большому каботажу (т. е. к плаванию между отечественными портами, лежащими на разных морях), сохраняя за русским флагом монополию только малого каботажа (сообщения между портами одного и того же моря). Но в 1897 г. она снова объявила (начиная с 1 января 1900 г.) большой каботаж привилегией русского флага с единственным

ограничением в пользу соли, перевозимой из Черного и Азовского морей в Балтийское, ибо устранение иностранных судов от перевозки соли с юга на север могло бы сильно удорожать соль в северных областях. Привилегия большого каботажа имела для России главное значение в сообщениях между портами Европейской России и Дальнего Востока, но с открытием сибирской железной дороги потеряла свое значение, так как большая часть грузов стала отправляться рельсовым путем. Германия также законом 1881 г. объявила каботажное плавание привилегией национальных судов, но допустила исключения для различных государств на основах взаимности.

Кроме того особые преимущества, согласно договорам, заключенным Россией (как и Италией, Швецией и т. д.), могут быть предоставлены туземным рыбным промыслам и произведениям рыболовства, тогда как в других договорах никаких льгот в пользу туземных рыболовных судов не выговорено.

При этом национальность судна обоюдно признается, согласно законам и особым постановлениям каждого государства, на основании документов и патентов, находящихся на судне и выданных надлежащими властями. Такого принципа Англия придерживается уже с половины XIX ст., тогда как раньше — во многих государствах и впоследствии — отдельные страны исходили при определении того, какой национальности принадлежит судно, не из постановлений соответствующей страны, а из весьма разнообразных ими самими определяемых моментов (где построено судно, из кого состоит экипаж, какой национальности капитан и т. д.).

Но в русских договорах есть еще и другие ограничения равенства флага. В одних из них говорится об особых льготах, которыми пользуются суда, построенные в России и принадлежащие российским подданным, — эти суда в продолжение трех лет свободны от корабельных пошлин, на каковое преимущество иностранные суда претендовать не могут. Такую льготу, поощряющую национальное кораблестроение, выговаривала себе лишь одна сторона, Россия, без взаимности (см., напр., конвенцию с Францией 1905 г.). В других же договорах России (с Германией, Австро-Венгрией, Италией) вообще изъемлются из приведенных постановлений льготы, которые ныне предоставлены или могли бы быть предоставлены туземному торговому флоту.

На первый взгляд эта прибавка в сущности анулирует все предыдущие постановления, устанавливающие равенство между судами туземными и судами иностранными, идущими под флагом противной стороны. Какое же может быть равенство, если туземному торговому флоту могут быть даны всякого рода льготы? Под понятие последних может быть подведено все, что угодно, в том числе и освобождение от всякого рода сборов, которым подлежат иностранные суда, так что дифференциация тоннажного сбора и всех других может на основании такой оговорки снова возродиться.

Нельзя отрицать того, что формулировка этого исключения из общего правила неудачная, слишком широкая. На самом деле — такова, по крайней мере, практика — под льготами (faveurs) здесь разумеется не возможность освобождения туземных судов от каких-либо сборов, устанавливаемых для иностранных, а право предоставления собственным судам дополнительных выгод в положительной форме, в виде выдачи им различных сумм — субсидий и премий. Такого рода способы поощрения национального судоходства существуют в различных странах. Субсидируются национальные судоходные предприятия, в целях развития срочных рейсов между определенными пунктами. В виду того, что содержание срочных рейсов нередко наносит прямые убытки судоходным обществам, казна возмещает им последние, как и выдает им вознаграждение за перевозку почты. В качестве условия субсидирования предъявляются обыкновенно известные требования в отношении числа, размеров, рода и быстроходности судов, предназначенных для поддержания срочных сообщений, а равно права государства в отношении пользования ими для надобностей военных и почтовых. На ряду с этим национальному торговому флоту вообще, а не отдельным предприятиям, воспособление оказывается в форме премий, на основании общего закона, определяющего условия их выдачи; это могут быть премии судостроительные или же мореходные в тесном смысле слова, выдаваемые за плавание, за пробег, совершенный судами. Субсидии практиковались в самых различных государствах, в том числе в России, тогда как премии выдают лишь немногие страны — Франция, Италия.

И субсидии и премии, поощряя национальное судоходство и судостроение, тем самым затрудняют конкуренцию с ним ино-

*

странным судам и наносят ущерб последним. Однако такое нарушение принципа равенства торговые договоры, как видно из приведенного постановления, допускают и признают. Но те же самые государства решительно протестовали бы, если бы комулибо пришло в голову, в силу указанной оговорки о льготах для собственных судов, восстановить дифференциацию в тоннажных или иных сборах, в зависимости от национальности судна.

К этому присоединяются еще дополнительные постановления, касающиеся судоходства. Освобождаются вовсе от платежа ластовых и экспедиционных сборов суда, пришедшие и вышедшие обратно с одним балластом, без груза, суда, которые, переходя из одного порта в другой, представляют удостоверение об уплате этих сборов, или суда, которые вошли в порт и вышли из него, не произведя торговых действий. При этом точно определяется, какие действия не считаются торговыми (починка судна, перегрузка, в виду негодности судна, снабжение экипажа съестными припасами и т. д.), и оговаривается, что освобождение не касается сборов маячного, лоцманского, буксирного, карантинного и иных, взимаемых за услуги на равных основаниях с туземными судами и с принадлежащими к наиболее благоприятствуемой нации. Далее суда, входящие в порт лишь для догрузки или выгрузки части товаров, имеют право вывозить часть груза, предназначенного для другого порта, не платя за нее никаких таможенных пошлин, кроме сбора за надзор, и притом на тех же основаниях, как туземные суда. Наконец, если бы иностранное судно потерпело крушение или село на мель, то ему будет оказана всякая помощь и предоставлены льготы, установленные на эти случаи для туземных судов, спасенные же товары не будут подлежать таможенным пошлинам, если они не предназначены для внутреннего потребления.

II. ТОРГОВЫЕ ДОГОВОРЫ ПОСЛЕ ВОЙНЫ

Во время войны торговые договоры вообще не заключались. В отношении подданных и судов союзных и нейтральных государств действовали прежние договоры, к подданным и судам враждебных стран применялись специальные меры. Но и в первые годы после войны различные страны вступали лишь в специальные соглашения между собой на основах компенсации, во многих случаях денонсируя прежние договоры и не желая себя

связывать новыми. В других случаях торговые договоры ограничиваются постановлениями таможенного характера и некоторыми связанными с ними правилами. Однако во многих договорах находим снова все те же пункты, которые содержались в заключаемых до войны. По мере того, как хозяйство восстанавливается и мировой товарообмен возобновляется и растет, нужда в настоящих торговых договорах, касающихся разнообразных вопросов торговли и мореплавания, ощущается все более и более. Приходится вернуться к старому, что мы и наблюдаем в особенности в последние годы. Содержание этих договоров по общему правилу тождественно с прежними. Разница заключается лишь в том, что в до-военных договорах подданные и суда договаривающейся страны приравнивались к собственным подданным и судам, тогда как после войны они первоначально пользовались лишь правами наиболее благоприятствуемой державы, правами, предоставляемыми подданным и судам всякого другого государства. Но последующие договоры уже отличаются иным характером, проводят постепенно опять принцип traitement national. Это применяется в особенности в отношении налогов, которым иностранцы подлежат на равных с собственными подданными основаниях, а равно в области защиты своих прав на суде, которой они пользуются на тех же условиях, как подданные государства. Точно также иностранные суда нередко приравниваются снова к судам, идущим под национальным флагом; впрочем, к судам все же иногда применяется попрежнему частью лишь право наибольшего благоприятствования.[1] От военной службы, как и службы административной и общественной, иностранцы и теперь свободны, кроме выполнения обязанностей опеки над подданными собственного государства, равным образом изъяты от принудительных займов и чрезвычайных налогов всякого рода, вызываемых войной или какими-либо исключительными обстоятельствами. Они подлежат лишь тем повинностям, которые связаны с владением недвижимостями. Все эти постановления повторяют в точности до-военные соглашения. В некоторых договорах, однако, к этому

---

[1] Если обратимся к новейшим договорам, заключенным в большом количестве в 1925—27 гг., то найдем крайнее разнообразие в том смысле, что в одних случаях применяется по данному вопросу наибольшее благоприятствование, в других — в том же случае traitement national, а так как прав, о которых идет речь, имеется много, то комбинации в договорах получаются чрезвычайно разнообразные.

прибавлено, что подданные данной страны не подлежат во время войны никаким иным военным повинностям и реквизициям, кроме тех, которым подвергаются собственные подданные на тех же основаниях и за соответственное вознаграждение. Иностранцы, следовательно, могут привлекаться не только к реальным, но и к личным повинностям, как и подлежат реквизициям. В отношении иностранных акционерных обществ также применяются, как и прежде, различные принципы. В одних случаях им предоставлено лишь право искать и отвечать на суде, производить же операции они могут лишь с особого разрешения или на основании правил, существующих в этом отношении в стране, но пользуются при этом не меньшими правами, чем компании какого-либо иного государства. В других же договорах им гарантировано право распространять свою деятельность и на территорию другой стороны, при условии выполнения установленных действующими там законами правил, причем облагаться могут лишь те операции, которые производятся в пределах страны, или та часть капитала, которая там применяется. Повторяются и прежние правила относительно коммивояжеров.

В совершенно особенном положении находилась после войны Германия. В силу Версальского мира она вынуждена была признать однородные с действовавшими до войны права подданных и судов иностранных держав, однако же без взаимности,—Германии и германским судам эти права не даны мирным договором. Подданные всех воевавших стран и их колоний (в том числе Португалии, Чехо-Словакии, Польши, Бразилии), согласно ст. 276 — 278 Версальского мира, пользуются охраной их личности, имущества, прав и интересов на территории Германии и свободным доступом к ее судам. В отношении производства промыслов, профессий, торговли и промышленности они не могут подлежать каким-либо исключительным постановлениям, которые не распространялись бы на всех без исключения иностранцев. Они, их имущество и общества, в которых они участвуют, не могут подвергаться иным или более высоким податям или сборам, чем установленные в отношении немцев, или их имуществ. Равным образом, согласно ст. 271, к иностранным судам применяется начало наибольшего благоприятствования.

На себя Антанта, однако, не принимает тех же обязательств в отношении Германии, и последней приходится специальными

соглашениями, за известные уступки, выговаривать своим подданным и судам те же права, какими пользуются подданные и суда других держав. Это ей удавалось далеко не повсюду.

Советский Союз за последние годы, начиная с 1920 заключил ряд мирных договоров как с окраинными государствами, так и с различными иностранными державами. Однако первоначально это не были договоры о торговле и мореплавании; в них предусматривалось лишь заключение последних в будущем, и в некоторых случаях устанавливались те принципы, которые должны быть положены в основу будущего торгового трактата. Поэтому в указанных договорах содержатся лишь некоторые постановления, касающиеся торговли.

В договоре с Эстонией принцип наибольшего благоприятствования взаимно применяется в отношении граждан, торгово-промышленных и финансовых предприятий и обществ, судов и их грузов, а равно товаров. В таком виде он установлен и в договоре с Данией. В договоре с Литвой и с Чехо-Словакией также в отношении подданных устанавливается принцип наибольшего благоприятствования. Однако подробнее эти права подданных нигде не перечислены, а в договоре с Латвией вообще говорится лишь о применении этого начала; но следует, конечно, исходить из того, что к подданным, товариществам и судам оно во всяком случае применяется. В договорах с Германией и Австрией содержится также лишь краткое и неясное постановление, что к русским гражданам в отношении их личности и имущества применяются постановления международного права, но какими они правами пользуются, не определено. Наконец, в договоре с Англией, помимо допущения торговли всяким товаром, разрешенным к вывозу во всякое иное государство или к привозу оттуда, и отказа от принудительной реквизиции товаров, привозимых из договаривающейся страны, установлен принцип не ставить такую торговлю в менее выгодное положение по сравнению с торговлей, ведущейся с любым иностранным государством, а также не чинить никаких иных препятствий банковским кредитным и финансовым операциям, совершаемым в интересах такой торговли, но всегда подлежащим действию законодательства, обычно применяемого в каждой стране. Если здесь, хотя также в недостаточно ясной форме, выражен принцип наибольшего благоприятствования, то далее установлены специальные права в отношении подданных

договаривающейся стороны: они освобождаются от всякого рода обязательных повинностей гражданских, морских, военных, как и от заменяющих их налогов в натуральной и денежной форме. Это правило господствовало и прежде, применяется и теперь в Западной Европе. По смыслу с прежними постановлениями совпадает и обеспечение им всяческой защиты и пользования удобствами, чтобы они могли вести торговлю. Новым, прежде неизвестным, прибавлением является, однако, предоставляемое им право пользования почтой, телеграфом и телефоном, радио. Правда, все это касается лишь определенных лиц, которые допускаются в страну и число которых определяется в каждом отдельном случае по взаимному соглашению. Однако на практике все эти права распространялись на всех русских, приезжавших в Англию, и англичан, ездивших в СССР.[1]

В договорах с Германией и Австрией судам договаривающихся сторон обеспечивается обращение, согласное с началами международного права. Подробнее права судов установлены договорами с Англией и Норвегией. Обе стороны обязались предоставлять в своих портах судам, капитанам, грузам и экипажу другой стороны тот же режим преимущества, удобства, изъятия и покровительство, какие обычно предоставляются, по установившейся среди торговых наций практике, иностранным коммерческим судам, их капитанам, грузам и экипажам. Выражение «по установившейся среди торговых наций практике» неясно, тем более, что прежде устанавливались в отношении иностранных судов равные с туземными судами права, теперь же во многих договорах им гарантируется лишь наибольшее благоприятствование, но не равноправие.

В договорах с Польшей и с Финляндией (после денонсирования столь невыгодной для нас ст. 32) о правах граждан, обществ, судов вообще ничего не упоминается.

Если в упомянутых договорах, заключенных СССР в 1920 — 1923 гг., мы находим не только значительное отклонение от довоенной практики (как это имело место и в договорах, совершенных в эти годы и западно-европейскими государствами между собой), но и вообще регулирование только некоторых вопросов, то в дальнейшем, в 1924—27 гг., появляются уже торговые договоры в полном смысле слова, причем обнаруживается

---

[1] Этот договор Англия расторгла в 1927 г.

стремление и у нас вернуться в значительной мере, поскольку это возможно, к прежним до-военным постановлениям, гарантировавшим в достаточной мере благоприятные условия развития международной торговли. К этому периоду относятся в особенности договоры, заключенные СССР с Италией 7 февраля 1924 г., с Германией 12 октября 1925 г. и с Латвией 2 июня (однородный характер имел и договор 1924 г. с Англией, который, однако, не был ратифицирован). Свобода въезда на территорию другого государства, правда, при существующих у нас, как и на Западе, в этом отношении ограничениях (необходимость разрешения) не может быть установлена, но зато в отношении занятия промыслами и торговлей, защиты своих прав на суде и уплаты налогов эти договоры возвращаются к принципу предоставления равных прав с туземными жителями (traitement national); точно так же иностранные суда и грузы приравниваются к туземным судам и их грузам.

Существенную черту, свойственную заключенным СССР торговым договорам, составляет признание существующей в СССР монополии внешней торговли и в связи с этим установление особых преимуществ в пользу наших торговых представительств за границей. В упомянутых договорах с Италией, Германией и Латвией, как и в дополнительном соглашении со Швецией 1927 г., установлена экстерриториальность торгового представительства, т. е. равное положение его с дипломатическими органами. Впрочем, Германия сохранила за собой право учредить такое же торговое представительство на территории СССР, право, которое, в виду существования там свободы внешней торговли, вероятно останется мертвой буквой. Весьма важно, напротив, то обстоятельство, что и в заключенных СССР соглашениях с Турцией 11 марта 1927 г. и с Персией 1 октября 1927 г. также, хотя лишь после долгих переговоров, удалось добиться для наших торговых представительств особого режима экстерриториальности.

Г Л А В А   О Д И Н Н А Д Ц А Т А Я

КОНВЕНЦИОННЫЕ ТАРИФЫ И ТАРИФНЫЕ ДОГОВОРЫ [1]

I. КОНВЕНЦИОННЫЕ ТАРИФЫ ДО ВОЙНЫ

Торговые договоры, как мы видели выше, существовали и до 60-х годов XIX ст., но только с этого времени они приобретают существенное значение как вследствие своей многочисленности, так и по той причине, что на ряду с статьями, регулирующими права подданных и судов, в них встречаются и другие, касающиеся таможенных пошлин.

До этого времени государства по общему правилу сохраняли именно в этой области автономию. Они односторонне устанавливали таможенный тариф, не признавая в этом отношении никакого вмешательства со стороны других держав. В то время как права подданных и права судоходства не только регулировались европейскими государствами довольно однообразно, но и каждая страна делала в этом отношении уступки, одновременно выговаривая себе те же льготы и для своих подданных и судов, в области таможенного тарифа о таком равенстве и речи быть не может. В зависимости от условий производства и сбыта, привоза и вывоза, и тарифные ставки не могли не расходиться по отдельным странам весьма резко. Единственно, на что пошли уже в первой половине XIX века европейские государства,—это было установление равного для всех иностранных держав таможенного тарифа, хотя известные исключения в пользу той или другой страны все же делались. Это было остатком от прежнего времени, когда проводилось различие в зависимости от национальности не столько самих товаров, сколько привозивших их купцов,—начиная от полного освобождения их от пошлин вплоть до взимания высоких ставок.

Этот принцип невмешательства иностранных государств в конструкцию тарифа и размеры его ставок, в установление запрещений привоза или вывоза и т. д., выдерживается вплоть

[1] Литературу см. в гл. X.

до половины XIX века; господствующая тарифная система — тариф автономный, односторонне, по своему усмотрению, устанавливаемый государством, в равной мере применяемый к товарам всевозможного происхождения и назначения.

Встречаются, конечно, и исключения, которые перебрасывают мост от автономных к договорным тарифам, т. е. составляемым по обоюдному соглашению сторон путем взаимных уступок. Но переход этот совершается лишь постепенно; только к 60-м годам XIX ст. он может считаться совершившимся. До этого времени торговые договоры тщательно обходили вопрос о пошлинных ставках, избегали его, как вопрос, не подлежащий их вéдению. Если же в отдельных случаях затрагивали его, то возможно меньше и возможно осторожнее. Понижение охватывало в лучшем случае несколько статей тарифа, следовательно, самую незначительную часть его, да и касалось оно только определенной страны, не имея отношения к другим государствам.

Такого рода исключения, где в автономный тариф вкраплены отдельные договорные, зафиксированные соглашением ставки, составляют следующие договоры: Метуэнский 1703 г. между Англией и Португалией — уступка на английских шерстяных материях и на португальских винах; между Англией и Ганзейскими городами в начале XVIII ст. — пошлины на сельди; русско-английский договор 1734 г. — ставки на английское сукно; русские трактаты с Австрией 1785 г. — понижение пошлин на русскую нефть, пушные товары, икру; с Обеими Сицилиями 1787 г. — льготы для русских кож, сала, икры, железных балок и полотна; с Португалией — половинные ставки на привозимые из России доски и дерево для кораблестроения, железные балки, якоря, пушки, ядра, бомбы; Россия всем этим государствам делает скидку на обложении вин. Действительно договорный тариф, охватывающий большое количество статей — они установлены в одинаковых размерах для обеих сторон, — представляет собою Эденский трактат, заключенный между Францией и Англией в 1786 г. Он распространяется на бумажные и льняные изделия, на галантерейные товары, металлические товары, мебель, предметы из стекла и фарфора и т. д. Но он просуществовал всего три года — революция его устранила — и едва ли по самому своему характеру мог в те времена рассчитывать на долговечность; государства не склонны были связывать себя в области тарифов.

Пруссия создала в 1818 г. свой знаменитый тариф, «протекционный лишь при сравнении с другими германскими странами, но фритредерский, если сопоставить его с прочими государствами», который в 1820 г. Лондонская торговая палата превозносила в качестве достойного подражания события, проводящего принципы свободной торговли, и который впоследствии, когда другие германские государства склонялись на сторону протекционизма, Пруссия заставила их принять, навязала таможенному союзу. Этот тариф до 60-х годов стоял незыблемо; хотя в нем и образовались трещины, но никакие соглашения его не касались. Франция со времен Наполеона I окружила себя высокой оградой, «усеянной запрещениями и запретительными пошлинами», и ни один договор не в состоянии был пробить в них брешь вплоть до Наполеона III. И даже Англия, неуклонно осуществляя принцип свободной торговли, действовала вполне автономно, не входя в соглашения с другими странами, не нуждаясь в них; действовала согласно своему пониманию экономических условий, а не под давлением других, добивающихся уступок в тарифе.

Сколь ни невероятным это может показаться, но истинные фритредеры того времени не признавали торговых договоров, этой «системы взаимности», «системы возмездия». «Посмотрите, как восхитительно выдумана эта система возмездия, — восклицал Prince-Smith. — Из-за английского хлебного закона прусский земледелец вынужден продавать шефель пшеницы на 10 грошенов дешевле, поэтому его хотят заставить покупать ситцевое платье для жены на 10 грошенов дороже... Почему Пруссия не желает сделать своим подданным уступку в виде дешевого хлеба для английского рабочего? Конечно, для немецкого сельского хозяйства было бы желательно добиться и этой выгоды, но она вовсе не неразрывно связана с первой. Относительно первой выгоды Пруссия сама может принять решение, относительно второй это не в ее власти; почему же она не пользуется, по крайней мере, той выгодой, которая в ее руках?» Роберт Пиль, произведя тарифную реформу, заявлял, что нельзя ни одного лишнего дня отнимать у своего населения дешевые съестные припасы и фабрикаты ради того, чтобы побудить другие страны к таким же мерам; откладывание одновременного получения обеих выгод есть путь к потере и той и другой. А Гладстон, закончивший эту реформу, усматривал в неудавшихся

попытках Англии в 40-х годах заключить торговые договоры с различными государствами нечто более, чем неудачу. «Вся операция ставила Англию в неловкое положение: другие страны, произведя изменения в своем законодательстве, которые, правда, выгодны и для иностранцев, но наибольшую пользу принесли бы своим же подданным, рассматривали эти реформы как подарок чужим и поэтому относились к ним завистливо и подозрительно». Этот взгляд, что «понижение пошлин в их тарифах выгодно для нас и убыточно для них... был поколеблен, когда весь мир увидел, что мы открываем свои острова, до того времени окруженные оградой, доступу свободной конкуренции, не требуя соответствующих облегчений от других стран».

Правда, в 1853 г. Пруссия отклонилась от системы автономного тарифа — заключила договор с Австрией, на основах возможного уравнения тарифов обеих сторон, поскольку они касаются товаров, привозимых из прочих государств, и с установлением специального, особо-пониженного тарифа между Германией и Австрией. Обе стороны имели в виду не только изменить свой общий, применяемый ко всем тариф, в целях сближения его, но и создать второй специальный тариф для возможного облегчения взаимного обмена. Но это было не простое соглашение об изменении тарифов на договорных началах, а первый шаг к таможенному слиянию двух стран. Такова была, по крайней мере, цель Австрии — создать единую экономическую территорию с населением в 70 миллионов — огромная для того времени цифра. Отсюда требование одинаково высокой таможенной стены, общей ограды, отделяющей обе территории от внешнего мира, с невысокой таможенной заставой между ними. Следующий шаг должен был заключаться в устранении последней и включении Австрии в общегерманский Таможенный союз, т. е. именно в том, чего Пруссия допустить не могла.

Такой же смысл имел и другой договор — Франции с Бельгией в 1842 г. Это была только «льняная конвенция», касавшаяся лишь льняной и пеньковой пряжи и тканей, а также литого железа и вина. Но и тут суть заключалась в пониженных пошлинах на франко-бельгийской границе и повышенных на всех прочих границах; конвенция также составляла первую часть широкого плана французов объединить Францию с Бельгией или, точнее, включить последнюю в качестве части Франции, каковой она уже три раза была — в галльский период, в

феодальный и в революционный. Но именно этого Бельгия боялась — «объединение» могло превратиться в «включение», и в качестве протеста, чтобы дать понять Франции, что первый шаг ее ни к чему не обязывает, Бельгия, два года спустя, предоставила те же льготы германскому Таможенному союзу. В этом договоре Франция усмотрела не только демонстрацию, но и сближение Бельгии с Таможенным союзом, которое должно было, по ее мнению, немедленно привести к таможенному объединению с Союзом, если Франция не сумеет этого предупредить.

Широко применял идею тарифного договора Кавур в 50-х годах, объединяя итальянские области в единое национальное целое, в то же время путем торговых договоров старался перейти в Сардинии, которая должна была стать зародышем королевства Италии, от протекционизма к свободной торговле. Рядом с общим, более высоким тарифом здесь едва ли не впервые возникает и договорный тариф, охватывающий ряд статей и предоставляемый различным государствам — Бельгии, Нидерландам, Франции, германскому Таможенному союзу взамен уступок, делаемых ими в пользу Сардинии.

В еще большей мере не простым торговым договором, облегчающим сношения между двумя странами, а орудием обдуманной фритредерской политики являлись договоры, заключенные Францией в 60-х годах. Англия в 40-х годах XIX ст. решительно отказалась от всякого протекционизма и перешла всецело к фритредерскому чисто-фискальному тарифу. Уже с 20-х годов пошлины значительно сократились, в 40-х же годах не только отменены были пошлины на хлеб, краеугольный камень английского протекционизма, но и число статей таможенного тарифа уменьшилось вдвое, ряд ставок был вовсе упразднен.

Значительно увеличились доходы казны. Контрабанда с понижением ставок теряла свою прибыльность и вынуждена была сократиться; правительство же расширяло свои поступления и от более исправной уплаты пошлин и от возрастания народного потребления — с понижением цены усилилось потребление чая, сахара, табаку, т. е. привозилось больше товара из-за границы и уплачивалось за него больше пошлины.

Совершенно иначе обстояло дело во Франции. Хотя и здесь новое фритредерское учение нашло себе многочисленных сторонников, но во Франции протекционисты в лице промышлен-

ников, заявлявших, что они «аристократия Июльской монархии, создатели новой династии», не намерены были итти на уступки. Вносимые в парламент проекты об отмене запрещений привоза вызывали одно лишь возмущение с их стороны. Тем более обречены были на провал предложения понизить пошлины. Но закон 1814 г. давал Наполеону III возможность, в случаях, не терпящих отлагательства, понижать пошлины на сырье и съестные припасы с тем, чтобы декреты этого рода были затем представлены на утверждение парламента в той же или в следующей сессии. Широко прибегая к декретам, Наполеон этим путем через голову парламента понизил в 50-х и в начале 60-х годов пошлины на всевозможные сырые материалы и полуобработанные продукты (на шерсть, лен, пеньку, кожи, волос, чугун, железо, другие металлы, каменный уголь, масличные растения и др.), а также на скот и жизненные припасы (мясо, вино, сухие овощи и др.), приостановил и действие хлебных пошлин (скользящей шкалы). Парламент вынужден был считаться с совершившимся фактом и утверждать декреты, тем более, что нередко они вносились много лет спустя; напр., декреты относительно пошлин на скот, вино, спирт и каменный уголь, изданные в 1853 и 1854 гг., были признаны законом только в 1863 г., когда о прежних запрещениях и повышенных ставках успели давно забыть и оживить их было бы совершенно немыслимо.

Фритредеры обратили внимание Наполеона и на другой открытый ему путь — конституция предоставляет ему право заключать торговые договоры с другими державами, не испрашивая на то согласия парламента. Наполеон и воспользовался этим. Швалье обратился к Кобдену с просьбой приехать в Париж для заключения торгового договора с Францией. Правда, Франция и так получила английский тариф, ибо Англия создала общий для всех тариф, применяемый ко всем без различия. Англия ей никаких условий не ставила, — как истинный фритредер, Кобден не признавал торговых договоров, называя доктрину взаимности «антиподом экономической (т. е. фритредерской) доктрины». Лучшее есть враг хорошего, — говорил он, — а таким лучшим является равный для всех стран автономный — конечно, чисто фискальный — тариф. Но такой договор необходим был для Франции, которой нужно было вырвать у себя же уступки: «иначе, — писал Швалье, — Франция

вечно останется прикованной к колеснице сторонников запретительного тарифа». И Кобден согласился на это, хотя и указывал на то, что Англия вовсе не нуждается в открытии для себя новых рынков во Франции или в других странах. «Я буду счастлив, — мотивировал он свой образ действий, — если можно будет устранить препятствия, которые ваше бессмысленное законодательство воздвигает между обеими странами». В результате был заключен торговый договор между Англией и Францией помимо французского парламента и без его согласия. В новом трактате имелось постановление, перевернувшее вверх дном всю таможенную политику Франции: им отменялись все запрещения и заменялись пошлинами, причем последние не должны были превышать 30% с цены товара, а с 1864 г. — 25%. На самом деле, при последовавшей вслед за этим разработке тарифа, ставки, в особенности для сырья и полуфабрикатов, были приняты во многих случаях ниже 25%, иногда сырье даже допускалось беспошлинно. Кобден таким окольным путем способствовал освобождению Франции от протекционного тарифа, в расчете на то, что индивидуальные льготы в пользу Англии будут затем обобщены. Действительно, 10 договоров Франции 1861 — 67 гг. устранили различие между национальностями на французском рынке. Во всех этих случаях французское правительство обходило протекционистски настроенный парламент, понижало пошлины договорным путем.

На примере Франции можно видеть, что международные торговые договоры этой эпохи весьма мало походят на тот тип договора, который впоследствии выработался. Мы привыкли к трактатам последующего периода, в которых каждая ставка являлась результатом продолжительного и нередко ожесточенного торга, ибо каждая сторона боялась «обнажить» какую-либо отрасль своего производства, открыть иностранным товарам какую-нибудь дверь в своем протекционном тарифе. Но совершенно иной характер имели договоры фритредерской эпохи, когда покупатель вовсе не скупился, а, напротив, старался дать продавцу возможно больше, когда иностранец являлся лишь удобным предлогом для тарифной реформы у себя дома. Предоставленные ему скидки вовсе не рассматривались как уступки за полученные от него выгоды, отпадающие по истечении срока договора, а, напротив, усваивались как постоянное приобретение, как собственное достояние. Потому-то каждая

страна превратила новый договорный тариф в общий тариф, распространяя его на все страны, даже на такие, которые ни в какие соглашения с ней не вступали.

Это подтверждает образ действий не только Англии и Франции, но также Бельгии и Пруссии.

Бельгия попросту приняла ставки французского тарифа, установленного в договоре Франции с Англией 1860 г.; прусский договорный тариф, правда, отличается от французского, но все же разница между франко-бельгийским и франко-прусским договорами не столь значительна, чтобы в последнем нельзя было узнать характерные черты первого. Словом, при помощи трех договоров произведено было широкое ассимилирование таможенных ставок, осуществлена идея фритредерства. И сделано это было не только во Франции и Бельгии, но и в Германии, ибо Пруссия, заключив договор с Францией, потребовала этого под угрозой ухода ее из Таможенного союза и распадения последнего, и прочие члены дали свое вынужденное согласие на принятие этого договора. Так что Германия сама себе навязала тариф, построенный на принципах свободной торговли, что автономным путем и здесь сделать было немыслимо. Этот договор дал Пруссии возможность не только пересмотреть устаревший тариф Таможенного союза и значительно упростить его, но и совершить крупные шаги по направлению к освобождению от пошлин сырых материалов и значительно понизить ставки на промышленные изделия. Вслед за этим Бельгия четырнадцатью договорами (1860 — 63 гг.) распространила уступки, сделанные Франции и Таможенному союзу, почти на весь мир, так что прежний тариф был фактически упразднен. В 1865 г. Бельгия отреклась от него и формально, заменив его новым договорным тарифом, применяемым ко всем почти государствам, с прибавлением, и исключительно по своей инициативе, еще нескольких понижений (на железо, сталь, машины, ткани, а также на вывоз тряпья). Иначе говоря, Бельгия сохранила единый тариф, внеся в него все изменения, произведенные договорами, и присовокупив еще новые, имевшие автономный характер.

Торговые договоры излишни, даже вредны,— говорилось в (германском) Таможенном парламенте в 1868 г., — нужен единый для всех тариф, построенный сообразно собственным нуждам и потребностям. А вышедший за два года до того «Handwörterbuch der Volkswirtschaftslehre» Rentsch'a, «эта теорети-

ческая квинтэссенция фритредерства», прибавлял к этому, что «период расцвета торговых договоров прошел, и фритредерские тенденции экономической науки не могут мириться с заключением сепаратных торговых договоров». Свободная торговля идет быстрыми шагами вперед и не нуждается в помощи извне, к тому еще столь «сомнительными» средствами, как торговые договоры. Единственно правильная торговая политика, по мнению автора, единый общий для всех стран тариф; «если где-либо еще заключаются торговые договоры, то это свидетельствует лишь о том, что по крайней мере одна из сторон не вполне прониклась истинным пониманием задач торговли».

Действительно, заключив после торговых договоров с Францией и Англией еще трактаты с Бельгией и Швейцарией, и германский Таможенный союз слил договорный тариф с общим. Ту же операцию Германия — уже Германия империя — повторила после новых договоров, в 1870 г., с присоединением, по примеру Франции и Бельгии, новых скидок. В этом выразился принцип ведения самостоятельной торговой политики, не считаясь с соседями. Автономные добавления нужны были для устранения шероховатостей в тарифе, вызванных последними договорами: раз лошади были допущены беспошлинно, то нельзя было стеснять попрежнему привоз ослов и мулов; соглашения насчет пониженных ставок на ткани и химические продукты требовали сокращения пошлин и на сырье, из которого они выделывались.

Но подобные поправки и дополнения, автономные примеси к договорному тарифу, вовсе еще не означали упразднения последнего, не означали, что система договоров признается излишней и ведется исключительно автономная политика. За периодом единого автономного тарифа эпохи старого протекционизма наступает, как видно из приведенных фактов, новая эпоха также единого тарифа, как этого желали фритредеры, но единого тарифа, являющегося все же не автономным, как они требовали, а обобщением предшествующих торговых договоров с частными лишь прибавлениями более низких автономных ставок. Международные торговые договоры, как мы видим, первоначально рассматриваемые как орудие сближения отдельных государств между собою по примеру образовавшегося германского Таможенного союза (попытки Франции, Австрии), — стали затем средством установить у себя же фритредерский

тариф. Вместо первоначального плана, — объединяясь с одними при помощи снесения всяких таможенных преград, отдаляться от всех прочих или по крайней мере сохранять прежнее отчуждение от остального мира, — они осуществили гораздо более грандиозный план равного сближения со всеми путем понижения таможенных ставок. То, что терялось на глубине, возмещалось широтою — достигался единый, равный для всех, построенный на фритредерских началах, притом с однородными в различных государствах ставками (пример Бельгии, Пруссии), таможенный тариф.

Равный для всех тариф достигался, однако, и иным способом. Франция уже в эту эпоху формально не создавала единого тарифа, и все же договорный тариф ее в 60-х годах был одинаковый для всех стран. Это происходило, несмотря на то, что каждой державе, с которой Франция заключала трактат, она делала новые уступки, предоставляла новые понижения. Казалось, при таких условиях должно было бы получиться столько различных договорных тарифов, сколько установлено было соглашений. Но этого не случилось, так как в каждом тарифе было сделано добавление, согласно которому всякая льгота, даруемая какой-либо иной стране, распространяется и на данное государство. Благодаря этому каждой державе, заключавшей торговый договор с Францией, было совершенно безразлично, имеется ли то или другое условие в ее договоре или в каком-либо ином, заключенном Францией, — она все равно пользовалась им и в том и в другом случае в одинаковой мере.

Такое равноправное положение достигалось благодаря знаменитой оговорке наибольшего благоприятствования (la clause de la nation la plus favorisée, most favoured treatment, Meistbegünstigungsklausel), благодаря взаимному признанию договаривающихся сторон наиболее благоприятствуемой державой (см. об этом подробно ниже, гл. XIII). Эта оговорка проводит знак равенства между всеми государствами, получившими право наибольшего благоприятствования. Франция заключила в 60-х годах 11 договоров, и все ее контрагенты оказывались в равном положении, все они пользовались теми же выгодами, как если бы каждый из них выговорил себе одни и те же уступки, как если бы имелся один только общий для всех тариф. Все эти договоры, таким образом, создавали одно замкнутое целое, были тесно связаны между собой. Достаточно было одному получить

*

уступку, как аппарат наибольшего благоприятствования, как если бы он был снабжен электрическим током, немедленно и автоматически передавал ее на всех прочих, снабжал их безвозмездно, без каких-либо льгот с их стороны.

Благодаря такому характеру наибольшего благоприятствования, Бельгия еще до возведения условленного с Францией и Таможенным союзом тарифа на степень общего, в сущности, создала его: 15 стран, в силу этой оговорки, пользовались одним и тем же тарифом. По той же причине в последующие десятилетия, несмотря на замену единого договорного тарифа иной системой, все же фактически наибольшее благоприятствование создавало единый равный для всех держав тариф.

Эта новая система отличалась от предыдущей тем, что рядом с договорным или конвенционным тарифом (tarif conventionnel) имелся и общий (генеральный) тариф (tarif général), который, в отличие от первого, носил автономный характер. Получалась двойственная тарифная система или система двойного тарифа (двухтарифная). Когда общий и конвенционный тарифы напечатаны рядом, параллельно, то часть статей идет в две колонны — ставки того и другого тарифа различны, первого выше, чем второго (или во втором сказано: беспошлинно), напротив, другая часть имеет вид одной колонны — ставки одинаковы, но при некоторых из них делается отметка, что ставка закреплена. Это значит, что в конвенционном тарифе хотя и применяется та же ставка, что и в общем, ибо никаких льгот трактатом не выговорено, но она зафиксирована, консолидирована — ее нельзя повышать за все время существования договора. Только та группа ставок, третья, которая также идет в одну колонну, но в то же время не закреплена договорами, отсутствует в конвенционном тарифе, осталась в общем тарифе, — только она сохраняет характер автономии; этими ставками можно свободно оперировать, невзирая на договоры, так как в них об этой группе статей ничего не предусмотрено.

Первые две группы ставок — пониженные и закрепленные, именуемые вместе «связанными», и образуют конвенционный тариф; чем больше их число, тем более конвенционный тариф отличается от общего или, как выражаются, тем большую часть таможенного тарифа обнимает конвенционный тариф, тем меньше свободы действий у государства в таможенной области. Впрочем, последняя никогда не исчезает вполне, ибо не

все ставки связаны, а часть обычно не затрагивается договорами, остается в общем тарифе, хотя возможен, конечно, тот идеальный случай, когда в силу ряда договоров, связывающих то те, то другие ставки, весь общий тариф оказался бы исчерпанным и ни одна ставка не являлась бы свободной. [1]

Фактически и с заменой однотарифной системы двойственным тарифом действует попрежнему равный для всех договорный тариф, не единый в смысле отсутствия какого-либо иного тарифа, как было прежде, ибо теперь рядом с ним имеется еще второй — общий тариф, но единый в том смысле, что из всех договорных тарифов образуется один, применяемый ко всем заключившим договоры государствам. Конвенционный тариф, представляя собою пеструю мозаику из разнообразных льгот — понижений (освобождений) и закреплений, допущенных в пользу то одного, то другого государства, скреплен принципом наибольшего благоприятствования. Вследствие этого, несмотря на разнообразие постановлений в договорах, получается единый конвенционный тариф, который берет из каждого договора то, что в нем имеется более льготного для иностранных государств, более выгодного, по сравнению с прочими договорами: при различном размере ставок берется низшая, при понижении пошлин и полном освобождении от них — последнее, при закре-

---

[1] После издания (последнего) русского автономного тарифа 1903 г. в силу заключенных в 1904 — 1906 гг. договоров с Германией, Австро-Венгрией, Францией и Италией, наибольшая часть ставок была связана (понижена и закреплена), составляла конвенционный тариф; остальные же остались в общем тарифе и могли быть изменены Россией односторонне, что и делалось еще до войны. Подобным же образом и значительная часть статей германского, австрийского, итальянского тарифа была понижена и консолидирована конвенциями с различными странами. С начала войны договоры с враждующими государствами повсюду прекратили свое действие, так что из конвенционного тарифа исчезли ставки, связанные в силу этих договоров. Однако, первоначально 3 августа 1914 г. последовало распоряжение об оставлении в силе всех конвенционных пошлин, содержавшихся в отмененных договорах, для товаров дружественных и нейтральных стран, и только 28 февраля 1915 г. все эти ставки были отменены. С этого времени были развязаны руки в отношении ставок, связанных по договору с Германией и Австрией (поскольку тех же льгот не выговорили себе Франция и Италия или еще раньше, в 1895 г., Португалия), так что теперь многочисленные статьи и пункты переместились в общий тариф, где получилась возможность значительно повысить их во время войны (прибавка в 10% ко многим ставкам общего тарифа, иногда еще большая). Брестским миром Германия не только восстановила в прежнем размере все связанные по договору 1904 г. статьи, но закрепила и все статьи, остававшиеся в общем тарифе 1903 г., так что наш тариф оказался целиком связанным — наступил упоминаемый в тексте исключительный случай.

плении ставки общего тарифа в одном трактате и уменьшении ее в другом — пониженная ставка.

Само собою разумеется, что этот материал конвенционного тарифа получается из одной лишь группы торговых договоров, из тех, в которых выговорены связанные статьи — понижения, освобождения или закрепления пошлин, обычно соединенные с наибольшим благоприятствованием — это тарифные договоры. Другая группа договоров, именуемая договорами наибольшего благоприятствования, не содержит никаких тарифных постановлений и поэтому ни малейшего влияния на тариф оказывать не может. Такие договоры заключают те государства, которые, ничего не давая, хотят только получать выгоды, прибегая к своему праву наибольшего благоприятствования, но зато, конечно, пользуются лишь тем, что им перепадает от других. Только первого рода договоры со связанными ставками и называют нередко договорами, только против них протестуют враги торговых договоров, только из-за них происходит часто ожесточенная борьба в парламентах, когда дебатируется вопрос, заключать ли торговые договоры. Против соглашений вообще, против таких трактатов, в которых нет никаких скидок и которым часто отказывают в названии договора, и протекционисты по общему правилу не возражают, будучи готовы мириться с наибольшим благоприятствованием.

Обычно даже в те эпохи, когда договоры заключаются в большом числе, и в частности много создается тарифных договоров, последние все же составляют меньшинство. Огромное большинство трактатов построено на одном лишь наибольшем благоприятствовании. Напр., в России к началу войны действовали договоры с 30 государствами, но только 7 из них являлись тарифными договорами. Так что лишь немногие страны играют активную роль при составлении конвенционного тарифа того или другого государства — все остальные, прибегая к одному лишь наибольшему благоприятствованию, никакого активного участия в торговой политике не принимают. Такое положение является результатом нежелания многих государств итти на какие-либо уступки, т. е. заключать тарифные договоры. Тогда дело сводится к взаимному предоставлению наибольшего благоприятствования, если, конечно, противная сторона согласна итти на такой компромисс. Но она может заявить, что, в случае отказа от понижения пошлин, она вообще не намерена заклю-

чать никакого договора, даже с простым наибольшим благоприятствованием. Тогда получается бездоговорное состояние, вступает в силу общий тариф. Опасаясь его повышенных ставок, обычно государства выражают готовность итти на уступки, ибо когда применяется к ним общий тариф, то они не только лишаются влияния на постройку тарифов других государств — это имеет место уже при отсутствии тарифного договора — но не пользуются даже равноправием, их настигает общий по названию, но в действительности исключительный по своему характеру, ибо не распространяемый на других, тариф.

В таком положении очутилась Россия в начале 90-х годов XIX века. Не желая пожертвовать своей тарифной автономией, она отказалась вовсе принять участие в общем международном движении, держалась поодаль от всяких договоров и в результате была исключена из договорного тарифа, ощутив на себе действие общего тарифа. До тех пор, пока Германия имела единый общий тариф, Россия располагала им наравне со всеми, когда же Германия, отказавшись от дальнейшей генерализации договорного тарифа, приняла двухтарифную систему, Россия, не имея вообще никакого договора с Германией, а следовательно, не являясь наиболее благоприятствуемой державой, вынуждена была оплачивать свои товары по общему германскому тарифу, т. е. занимать на немецком рынке худшее положение, чем ее конкуренты.

В такого рода случаях и проявляется различие между системой единого договорного тарифа и системой договорного тарифа, сопровождаемого общим тарифом. И при двойственной системе фактически общим является не тот тариф, который так именуется, а другой — договорный тариф: он применяется по общему правилу, но все же не без исключения. В то время как при едином тарифе никакого другого, кроме него, нет, здесь он хотя обычно и бездействует, все же существует и может в любой момент проявить себя; это происходит тогда, когда нет договора с тем или другим государством. Это означает состояние таможенной войны, и поэтому обе стороны его фактически избегают, но на всякий случай все же держат общий тариф наготове.

Но на общий тариф возложены еще и обязанности иного рода. «Как ни различны по своему свойству оба тарифа, общий и договорный, противоречия между ними нет: это лишь различ-

ные способы охраны интересов страны. С целью повышения тарифа не заключают договоров, это делает каждый в отдельности, и для этого годен автономный — общий тариф. Когда же он выполнил свою обязанность и ставки достигли надлежащих размеров, тогда, чувствуя себя более свободным, можно и экспорту предоставить ту долю, которая ему по праву принадлежит, и его сменяют торговые договоры». Но общий тариф является опять-таки условием заключения выгодных договоров; имея его в руках, можно торговаться с противной стороной, соглашаться на скидки с общего тарифа с тем, чтобы контрагент ответил тем же.

Роль торговых договоров изменялась коренным образом, по мере того как влечение к свободной торговле уступило место осторожному взвешиванию в каждом отдельном случае, насколько выгодно дальнейшее понижение той или другой ставки, а тем более по мере перехода к протекционизму, когда всякая страна старалась поднимать таможенные ставки возможно выше и удерживать их возможно дольше. Прежде государство понимало, что, понижая свой тариф, оно доставляет выгоды не только иностранным импортерам, но и собственному населению, удешевляя потребляемые им привозные товары, и поэтому при заключении торговых договоров оно охотно давало все, что от него требовалось, и даже больше. Теперь же оно стало смотреть на всякую уступку как на приносимую им жертву и естественно старалось дать возможно меньше и получить взамен всякой скидки возможно больше.

Для этой цели ему нужен был общий тариф, без которого оно являлось безоружным, не имея силы добиться уступок у других, средств купить последние. Оно могло только просить, а такая чисто платоническая просьба, не подкрепляемая ничем более существенным, оказывается плохим средством там, где дело идет о коммерческих вопросах, не только среди частных лиц, но и среди государств. В таком положении оказалась Англия с ее единым, общим для всех, тарифом, с которого нечего было скинуть. Англия не имела в руках угрозы в виде второго, более высокого, тарифа, и поэтому ничего не способна была предложить другим государствам взамен уступок с их стороны; «за ее благосклонность никто медного гроша не даст». Она должна была быть довольна, если ее не лишали того, что выговорили себе другие,— она сама на новые льготы претендо-

вать не могла, если она пользовалась конвенционным тарифом в силу наибольшего благоприятствования, ибо бывали случаи, когда ей отказывали (напр., Испания) и в этом, и она оказывалась бессильной бороться против такого отказа.

Как мы видели, Франция с самого начала периода договоров применяла двухтарифную систему, делала это уже тогда, когда она в начале 60-х годов выступила пионером системы торговых договоров, явилась инициатором так наз. эры западно-европейских торговых договоров, которые в 60-х годах густой сетью покрыли Европу. Формально во Франции, вплоть до 1882 г., действовал старинный общий тариф с многочисленными запрещениями привоза, установленными еще в начале столетия, тогда как фактически почти исключительно функционировал фритредерский конвенционный тариф 60-х годов. Невозможность, однако же, применять первый даже к тем немногим странам, с которыми не было заключено договоров, как и необходимость перейти (в силу договора с Англией) к пошлинам специфическим, вместо пошлин с цены, заставила упразднить старый тариф и выработать новый, общий тариф. Последний составлялся так, чтобы ставки его были несколько выше статей действующего конвенционного тарифа. Хотя увеличение пошлин вовсе не имелось в виду, но полагали, что расстояние такое соблюдать нужно: запрашивая, можно было затем спуститься до прежних конвенционных ставок в обмен на уступки со стороны других государств. Действительно, в начале 80-х годов переговоры велись Францией на почве нового общего тарифа, который предупредительно понижался таким образом, что образовался новый конвенционный тариф: общий тариф содержал теперь всего 300 ставок, тогда как все остальные 1 200 вошли в конвенционный тариф — были либо понижены, либо закреплены. Россия воспользовалась последним тарифом в силу права наибольшего благоприятствования, установленного договором 1874 г., — тарифного договора у нее не было.

В противоположность Франции, Германия, переходя с конца 70-х годов к протекционизму, не только покончила с системой единого договорного тарифа, но и вообще усмотрела в торговых договорах явление, якобы свойственное наивной эпохе фритредерства (как мы видели, на самом деле, фритредеры их прежде не признавали), но несовместимое с серьезной политикой

охраны национального труда. Правда, промышленности, экспортирующей за границу, надо было облегчить борьбу на иностранных рынках, выговаривая для нее различные скидки, и на это Германия готова была охотно итти. Но, открывая рынки экспортирующей промышленности, она в то же время отказывалась от уступок в аграрных пошлинах, по возможности и в промышленных.

Однако лишь экзотические страны (Южной и Средней Америки, Африки и т. д.), довольствуясь одним наибольшим благоприятствованием с ее стороны, могли соглашаться на понижение ставок в пользу Германии: дипломатический блеск Бисмарка их ослеплял. Германия сумела свою политическую силу реализовать здесь в материальных ценностях. Напротив, Южная Европа — Испания, Италия, Греция — согласилась лишь на тариф, связанный с обеих сторон: скидкам и фиксациям ставок на промышленные изделия соответствовали уступки в германском тарифе на южные фрукты, оливки, коринку, рис, пробковое дерево и т. п. товары, обложение которых для Германии имело лишь фискальное значение, а также на предметы сырья, в беспошлинном привозе которых была заинтересована сама германская индустрия (шелк-сырец, хлопок, железная руда, цинк, мрамор, сера, сырые кожи и т. д.). Что же касается промышленных стран, соседей Германии, то тарифные договоры с ними «рассеялись» в простое наибольшее благоприятствование, и не только договоры с Бельгией и Швейцарией, но даже с наиболее близкой ей Австро-Венгрией. Но и эти договоры не раз висели на волоске, и лишь с большим трудом эти государства пошли даже на такого рода соглашения — наибольшее благоприятствование при таких условиях давало им весьма мало реальных выгод. Новое же повышение пошлин Германией в следующие годы (1885 г.) еще более понизило ценность этих договоров, вызвало даже столь сильное неудовольствие со стороны Швейцарии (задеты были важнейшие отрасли ее экспорта — бумажные ткани, вышивки, часы и т. д.), что, ради успокоения ее, Германии пришлось сделать исключение из принципа и заключить с ней тарифный договор.

Это был первый шаг к повороту в новом направлении — к «спасительным действиям» Каприви: отношения с соседями были настолько натянуты, что только провозглашение тарифных договоров и конвенционных тарифов, в качестве системы

германской торговой политики, могло вывести Германию из создавшегося положения.

Переход от такого состояния, когда Германия стояла на почве одного лишь наибольшего благоприятствования, был необходим, ибо прежнее «незаконное состояние должно было привести к страшному концу». С окончанием торговых договоров, заключенных между собою другими странами, «ценность тех прекрасных трактатов с наибольшим благоприятствованием, которые оставались на руках у Германии, должна была свестись для нее к стоимости бумаги, на которой они были изложены. Они создавали ей весьма благоприятствовавшее ей положение, при котором немецкие товары везде подлежали вновь повышенным тарифным ставкам. (Sombart. Handelsverträge, p. 569).

Германии пришлось выступить инициатором новой системы торговых договоров. Это и были «Средне-европейские» торговые договоры 90-х годов. Каприви заявил, что театр всемирной истории настолько расширился, что его границы так широко раздвинулись, что государство, которое прежде могло играть роль в качестве великой державы, в настоящее время по своей экономической силе составляет лишь небольшую страну. На сцену выступают новые государства, обширные комплексы территорий — он имел в виду Америку и Россию, — и если западно-европейские страны желают сохранить свое положение на земном шаре, то единственным средством является сближение и взаимопомощь. «Наступит день, когда они сами придут к сознанию, что есть гораздо более благородная цель, чем итти друг против друга. Тогда они сомкнут свои ряды в экономической борьбе на жизнь и на смерть, и это даст им победу». В этом сближении государств связующим звеном и должны стать торговые договоры, тарифные договоры. Действительно, Каприви заключил в декабре 1891 г. договор с Австро-Венгрией, который не только был построен на принципе сближения тарифов обеих сторон, но заключал в себе целую программу торговой политики. Переговоры с третьими державами Германия и Австрия должны были вести совместно, исходя из определенных, заранее установленных, начал. Их соглашение рассматривалось в качестве «кристаллизационного пункта», вокруг которого группировались бы прочие страны. Государства — по его мысли — будут заключать между собою тарифные договоры,

эти договоры будут скрещиваться и перекрещиваться, образуя новую сеть коммерческих трактатов, будут расти, обращаясь в огромную цепь, которая тесным кольцом окружит Европу, явится выразителем экономической солидарности народов.

Хотя от этих идей до действительности было еще весьма далеко и «соединенные штаты Европы» не возникли, но все же австро-германское соглашение явилось крупным событием — четыре тарифных договора, заключенных Германией в декабре 1891 г. (с Австрией, Италией, Бельгией, Швейцарией), и столько же договоров Австрии с теми же государствами и в том же декабре 1891 г. (почему все эти договоры и именуются «Декабрьскими»), явились исходной точкой для целой сети иных тарифных договоров. В дальнейшее соглашение Германия и Австрия, правда, уже вступили раздельно, не выдерживая начертанной программы; в то время как Австрия еще торговалась с Италией, Германия уже заключила договор с последней; воспользовавшись «войной из-за свиней», происходившей между Австрией и Румынией, Германия — жаловались впоследствии австрийцы — добыла себе выгоды, а Румынии дала возможность обложить высоко именно те сорта бумажных тканей и иных предметов, которые составляют специальности Австрии. Но все же система Декабрьских или Средне-европейских договоров имела огромное значение, явившись первым шагом к целой сети торговых договоров, заключенных различными странами в эту эпоху, когда Европа находилась в «протекционистском припадке, достигшем крайней своей степени».

Правда, участники Декабрьских договоров не сразу соглашались на избавление себя же от чрезмерно высоких пошлин, именуя это уступкой и требуя соответствующей скидки у другой стороны, в особенности возмущались правые партии германского парламента понижением пошлин на хлеб по новым договорам. Осилить аграриев в рейхстаге правительство никогда не могло бы — пришлось обойти это препятствие путем договора, представить парламенту пониженные ставки (с 5 до $3^1/_2$ мар. за 100 *кг*) в качестве fait accompli — необходимая мера, за которую правительство «готово было ответить перед богом и людьми». По требованию, в особенности, Австрии, Германия понизила различные ставки на стеклянные, керамические, текстильные, кожевенные, бумажные, деревянные из-

делия,—но все в умеренных размерах. Они были ниже тарифа 1871 г. по абсолютному размеру, но процент с цены получался нередко более высокий—цены с тех пор значительно упали.

И другие контрагенты пошли на уступки, в некоторых случаях даже на значительные, но так как предварительно были изданы новые, сильно повышенные «бумажные» (фиктивные) тарифы, с которых и делались скидки, то все же получалось обложение более высокое, чем прежде, и всякая выгода для Германии сводилась к закреплению этих, хотя и повышенных, ставок на 12 лет. Менее всего уступила Италия, многие скидки которой не имели в сущности никакого значения, пошлина на чугунные трубы вместо 15 лир (со 100 *кг*) в новом общем тарифе по договорам равна 14, пошлина на якоря, вагонные оси и т. п. вместо 10 лир — 9, на железо и сталь (второй полупродукт) вместо $13^1/_2$ и $17^1/_2$ лир — $13^1/_4$ и $17^1/_4$.

И все же Германия могла быть довольна заключением новых договоров. Правда, многие находили, что экспортировать ей нет надобности, можно порвать узы, которыми она связана с другими странами, достаточно и собственного быстро расширяющегося рынка. «Но из чего производить фабрикаты, которые мудрые авторы подобных советов желали бы сбывать внутри страны? — спрашивает Sombart. — Чем накормить население? Или последнее, если даже предположить, что аграрии исполнят свое обещание и будут производить в стране необходимый хлеб и скот, откажется от привычных колониальных товаров в интересах отечественной овсяной похлебки? Может быть вытащить из чулана лучину и масляную лампу или ожидать открытия немецкой Пенсильвании или немецкого Баку? Если же Германия не хочет и не может отказаться от всего этого, то нужно иметь средства платить за товары, а их она в состоянии найти лишь в своих промышленных изделиях. В этом заключается весьма простое оправдание экспорта ныне и в будущем».

Другие противники Декабрьских договоров утверждали, что цель последних состояла главным образом в закреплении Тройственного союза, но находили, что этот союз в такой поддержке вовсе не нуждается, напротив, последняя способна лишь компрометировать политический союз Германии с Австрией и Италией.

Эти подозрения не только не прекратили своего существования после заключения договоров, но, под влиянием сильного падения цен на хлеб в 1892 г., после них превратились в протесты против чрезмерно низких ставок на зерно и против уже закрепленных до 1903 г. трактатов. «Мы должны разорвать договоры с Австрией и Италией хотя бы с мечом в руках!» Еще решительнее шла борьба с дальнейшими договорами — румынским и русским, которые распространяли те же ставки и на эти страны. Она сопровождалась обвинениями биржи в искусственном повышении цен, совершенном в предшествующем году, чтобы этим путем доказать необходимость понижения пошлин на зерно; аграрии требовали гарантии минимальных цен на хлеб, угрожая перейти в ряды социал-демократов.

И все же договоры были заключены и с Румынией, и с Россией, и с прочими государствами. Поддерживали их и умеренные протекционисты и фритредеры, т. е. те самые, которые когда-то требовали автономной политики; они теперь возмущались желанием ограничить право правительства заключать договоры — парламент может сделать это право совершенно иллюзорным. Им приходилось бороться таким — хотя и довольно рискованным — способом с протекционистским большинством парламента, настаивая на мирной операции заключения договоров, в отличие от минимальных (см. ниже) пошлин, устанавливаемых парламентом, — требование аграриев. Но приходилось, конечно, выслушивать и обидные слова о стойкости их принципов, иллюстрирующих «изменчивость всего земного, бренность всех доктрин и программ». «Где уж быть стойкому постоянству принципов, когда окружающий нас хозяйственный мир так поразительно кругл и в непрестанном движении вертится!».

Система европейских торговых договоров 90-х годов таким образом расширялась: превращалась из западно-европейской и средне-европейской в общеевропейскую. Не только Балканские государства охотно вступали в этот круг, ибо им необходимо было проявить только что добытую и еще не вполне признанную политическую самостоятельность, но и Россию, подозрительно относившуюся к этому движению, удалось извлечь из своей уединенности, заставить присоединиться к цепи европейских торговых договоров. Правящим кругам России в 70-х и 80-х годах смысл и значение системы тарифных договоров были

весьма не ясны. Россия считала, что она совершила все, что от нее можно требовать, и даже более того, если она соглашалась на признание наибольшего благоприятствования — не станет же кто-либо посягать на суверенитет самодержавной России в таможенной области, в сфере определения тарифных ставок. И все же, после долгих колебаний и после печального опыта предыдущих лет, и она вступила в семью европейских народов, признала принцип торговых договоров и конвенционных тарифов обязательным и для себя.

До 80-х годов, пока господствовали фритредерские начала и единый тариф, для России имело мало значения все, что происходило в области европейской таможенной политики. Когда же фритредерство уступило место протекционизму, в том числе аграрному, то Россия не могла оставаться далее равнодушной к тому, что совершалось вокруг нее, ибо этот фазис протекционизма затрагивал ее насущные интересы. Необходимо было протестовать против повышения аграрных пошлин, настаивать на скидках, и уж во всяком случае добиваться равного с конкурентами положения — прав наиболее благоприятствуемой страны. Но даром этого невозможно было получить: другие государства давали России, при наибольшем благоприятствовании, все то, что было выговорено системой среднеевропейских тарифных договоров, в том числе пониженные ставки на зерно, лес, масло, яйца, скот и т. п., т. е. на важнейшие продукты нашего вывоза. Одно лишь голое наибольшее благоприятствование со стороны России равносильно было бы для них получению чека, подписанного лицом, у которого нет ничего на текущем счету. У России требовали скидок с высокого, доводившего до крайности протекционную систему, тарифа, таких скидок, которые давали бы хоть какую-нибудь возможность иностранным товарам проникать на русский рынок. В результате Россия в 1893 г. по договору с Францией понизила 10 статей выработанного в 1891 г. тарифа, в 1895 г. сократила в договоре с Португалией пошлину на пробковое дерево, в особенности же в 1894 г., в силу трактата с Германией (после таможенной войны), связала себя по 71 статье тарифа из общего числа 218, частью понижая ставки, частью закрепляя их. Взамен этого Россия получила германский конвенционный тариф (результат Декабрьских и последующих тарифных договоров) и, кроме того, закрепление пошлин для ряда товаров, имевших существенное

значение для нас. Германия называла это открыто победой — «период с начала 90-х годов открывается крупной победой Германии над Россией».

Так и в России возникло два таможенных тарифа. Общий тариф — тариф 1891 г. — по мере заключения договоров, все более уступал на практике место другому, конвенционному, являвшемуся результатом германского и французского договоров; прочие страны в 1894 — 97 гг. получили главным образом право наибольшего благоприятствования, но право, имевшее для них после русско-германского договора крупную ценность.

Ставши на этот путь, Россия уже не сходила с него, и когда в начале нового столетия истек срок заключенных в 90-х годах (на 10 — 12 лет) торговых договоров и наступала новая эра договоров, открывалась новая эпоха в истории международного товарообмена, мы немедленно же заключили целую серию новых тарифных договоров, связав себя ими снова на 10 — 12 лет, так что срок им истекал только в 1915 — 17 гг., и накануне самой войны возникал вопрос относительно дальнейшего... Он подлежит разрешению в 1917 г., — говорили у нас, — хотя это был конечный момент для одного лишь трактата с Германией, скромно именуемого «дополнительной конвенцией» к договору 1894 г., заключенной 15/28 июля 1904 г., на самом же деле содержавшего совершенно новые конвенционные тарифы для русских и для германских товаров, которые являлись отражением новых общих тарифов (русского 1903 г. и германского 1902 г.). Дополнительная конвенция эта со своими скидками и закреплениями общего тарифа, хотя и предохраняла Россию от крайностей протекционизма, но все же во многих случаях настолько глубоко и широко проникала в русскую жизнь, так сильно выдвигала интересы германского экспорта на русском рынке, что она давала название всему периоду русских торговых договоров начала нового века. «Заключая трактат в 1894 г., Германия взяла с нас вексель сроком по конец 1904 г., и в том же 1904 г. заставила нас переписать его, с отдалением срока по конец 1917 г.».

Прочие тарифные договоры — русско-французский 16/29 сентября 1905 г., русско-австрийский 2/15 февраля 1906 г. и русско-итальянский 15/28 июня 1907 г. (а также русско-португальский 27 июня-9 июля 1895 г.) — рассматривались как своего

рода прибавки к основному трактату — германскому, как получавшие от него смысл и направление, хотя на самом деле все они были не менее самостоятельны, чем договор с Германией, содержали (договоры с Францией и Австрией) в свою очередь обширные тарифы связанных пошлин; но только они затрагивали русскую экономическую жизнь в гораздо меньшей степени. Все пять тарифных договоров вместе образовали (в силу наибольшего благоприятствования) единый конвенционный тариф по европейской торговле; [1] только товары, не вошедшие в последний, оплачивались по общему тарифу 1903 года.

Во всех странах новым договорам предшествовали новые усиленные общие тарифы начала XX века, и благодаря этому получался возможно более широкий простор для уступок; такое запрашивание путем более высокого общего тарифа иногда достигало огромных размеров. В общий тариф вносились ставки, в которых страна, даже с точки зрения наиболее убежденных протекционистов, вовсе не нуждалась, другие повышались свыше размера, требуемого заинтересованными лицами, а затем при переговорах правительство обнаруживало свою готовность итти навстречу интересам других стран, понижая или даже вовсе упраздняя эти мнимые ставки, от которых оно заранее решило отказаться. Иногда их понижали в пользу стран, которым эти скидки вовсе не нужны были и которые об этом не просили, понижали, якобы, в доказательство своей готовности оказать им услугу, в действительности же для того, чтобы как-нибудь избавиться от них. А раз одна сторона прибегала к таким ложным ставкам, то и другая вынуждена была следовать ее примеру, запрашивать возможно больше, ибо каждая такая фиктивная ставка уступалась за скидку с противной стороны; надо было, следовательно, строить тарифы на 50 и более процентов выше того, что в действительности нужно было. Общий тариф, как правило, получал фальшивый характер, но немедленно, по составлении конвенционного тарифа, он терял свое значение и к нему прибегали лишь в редких случаях, когда нужно было напугать того, кто не желал вступать в соглашение,— разница между ним и конвенционным тарифом была дей-

---

[1] Кроме того, имелись особые тарифные договоры с Китаем, Японией и Персией, но они не касались тарифа по европейской торговле.

ствительно столь велика, что один вид общего тарифа мог заставить пойти на уступки.

Примером таких псевдо-пошлин являются в германском общем тарифе 1902 г. ставки на различные сорта кормовых средств. Они и прежде были свободны от пошлин и теперь их не имелось в виду облагать; все же пошлина в 1 мар. была установлена и затем упразднена в договорах с Австрией и Швейцарией. Свежие овощи также и в прежнем и в новом конвенционном тарифе изъяты были от обложения, в общем же тарифе содержались ставки, достигавшие, напр., для спаржи, ревеня и т. д., 20 мар. с тонны, что равносильно было бы полному запрещению привоза. Но эти ставки должны были служить оружием при заключении договоров, сохранять их никто и не думал. С одним из видов тропического леса произошло даже следующее. Этот лес, привозимый исключительно из Аргентины, облагался до 1902 г. в 1/2 марки с тонны, но в общем тарифе 1902 г. был обложен в 7 мар., т. е. в 14 раз больше, что составляло около 80% его ценности. Для того, чтобы как-нибудь избавиться от такой ставки, которая прекратила бы привоз, ничего не оставалось, кроме понижения ее в договорах с Италией и Австро-Венгрией, для которых эта пошлина была совершенно безразлична.

Надо, впрочем, признать, что рядом с такими мнимыми ставками в общих тарифах имелись и пошлины иного рода, установленные в крупных размерах по требованию заинтересованных лиц, отличающиеся, следовательно, вполне реальным характером. Договоры же заставляли отказаться от них, от чрезмерно далеко зашедшего протекционизма. Так, напр., в том же германском тарифе 1902 г. пошлины на обувь были повышены с 65 мар. за тонну (по конвенционному тарифу) на 120 мар., «для предупреждения наводнения немецкого рынка иностранной обувью», но затем, по требованию Италии, уменьшены до 100 мар., согласно договору с Швейцарией — на 90 мар. и в соглашении с Австрией установлены в 80 мар.; последняя ставка и включена в конвенционный тариф. Ставки на увеличительные стекла и стекла для очков, обложенные в 12 и 15 мар., были повышены, по требованию фабрикантов, на 60 мар., но Австро-Венгрия настояла на понижении их до 15 — 30 мар. Пошлина на оливковое масло составляла прежде в конвенционном тарифе 3 мар., в 1902 г. в общем тарифе была сохранена прежняя

ставка (общего тарифа) в 10 мар., Италия же добилась полного освобождения от пошлины. Значительные сокращения Германия сделала и по торговому договору с Россией 1904 г., вовсе отказавшись по некоторым статьям от пошлин, установленных в общем тарифе 1902 г. (семена, гуси, перо), понизив их более чем на 50% в других случаях (ячмень, горох, лошади, пернатая дичь, яйца, рожь и некоторые сорта леса). Еще большие уступки Россия вынуждена была сделать в том же договоре в пользу Германии — по ряду статей договорный тариф понижен более чем на 50%, сравнительно с общим тарифом, составленным в России в 1903 г. (простые огородные овощи, хмель, различные изделия из камней, плитки глиняные глазурованные, различные химические и фармацевтические вещества, некоторые вязаные и басонные изделия, части часовых механизмов и т. д.).

Правда, несмотря на то, что из общего русского тарифа 1903 г. сохранилось всего 25 ставок, тогда как по 213 пунктам были сделаны Германии уступки, все же, по сравнению с конвенционным тарифом 1894 г., договорный тариф 1904 г. содержал 69 повышений и всего 8 небольших понижений. Точно так же Германия, при своих уступках, все же значительно затруднила привоз, по сравнению с прежним конвенционным тарифом, понижение же допустила лишь на ячмень и некоторые виды сырого леса.

И все же нельзя отрицать того, что протекционизм производил бы еще большие опустошения в международном обмене, если бы он не имел противовеса в виде торговых (тарифных) договоров. Договоры все-таки заставляли государство, при всем своем желании сохранить внутренний рынок для национальной промышленности, если не открывать вполне доступ иностранным товарам, то все же облегчать последний. Материалы по составлению общих тарифов неопровержимо доказывают, что рядом с псевдо-пошлинами в них включаются в большом количестве и такие, которые стараются отстоять во что бы то ни стало, и лишь печальная необходимость, угроза противной стороны сохранить в свою очередь чрезвычайно высокие ставки, заставляет отказаться от своих намерений. В 1904 — 05 гг. Италия, напр., заключила три тарифных договора — с Германией, Австро-Венгрией и Швейцарией; в пользу первой Италия частью отменила пошлины, частью понизила по 204 статьям,

почти столько же уступок получила Швейцария, и, наконец, значительные сбавки и изъятия были сделаны в пользу Австрии (эти страны с своей стороны пошли навстречу требованиям Италии и Швейцарии).

Таким образом, торговые договоры означали своего рода перемирие во время длительной борьбы, которая становилась все более ожесточенной, они означали,— говорит Sombart,— «передышку, предоставление друг другу времени для собирания и концентрации сил после периода беспокойства и волнений в области торговой политики». На 10 — 12 лет наступало успокоение, и мир был гарантирован от новых таможенных вооружений. Другие экономисты шли в этом отношении и дальше, смотрели на торговые договоры вообще как на средство избегнуть таможенных столкновений, как на попытку поддержать экономический мир. Им хотелось, однако, еще большего — постоянного мира в экономической жизни народов, такого, за судьбу которого не приходилось бы бояться ежедневно и ежечасно, и они верили в то, что к этому ведут торговые договоры, что они являются предвестниками того, что достигнутое соглашение основано на взаимном понимании, что за ними последует дальнейшее сближение народов, ведущее к новым, более прочным хозяйственным организациям, к созданию обширных таможенных территорий — таможенных союзов. Мировая война показала всю утопичность этих мечтаний об экономическом мире. Она, напротив, выдвинула принцип «экономической войны», под знаком которого проходит и весь послевоенный период.

II. КОНВЕНЦИОННЫЕ ТАРИФЫ ПОСЛЕ ВОЙНЫ

Во время войны, как мы видели, о торговых договорах речи вообще не было и не могло быть. Господствовала запретительно-разрешительная система, и соглашения между различными странами, союзными и нейтральными, сводились к установлению известных контингентов привозных и вывозных товаров на началах компенсации (см. гл. VI). Когда, после окончания войны, торговые договоры вновь возродились и стали вновь устанавливать прежние положения относительно подданных, судов, товаров, — они все же в отношении последних значительно отличались от договоров до-военного времени, ибо осдержались не только статьи, предусматривающие возможность

сохранения и введения вновь, поскольку это вызывается необходимостью, запрещений привоза и вывоза (помимо вызываемых соображениями общественной безопасности, санитарными, вытекающими из государственных монополий), но и изъятия из этих запрещений или контингентирование привоза и вывоза различных товаров. Взамен прежних таможенных тарифов, к договору прилагались нередко длинные списки товаров, пользующихся, в отличие от существующих в стране правил, свободой привоза или вывоза, и другие списки товаров, для каждого из которых определяется контингент привоза в данную страну провенансов другой страны или вывоза ее товаров в договаривающуюся страну. Мы уже приводили примеры таких договоров послевоенного времени (см. гл. VI). Однако среди них следует различать договоры первых лет послевоенного периода и договоры позднейшего времени. И в последних находим, правда, иногда контингентирование товаров. Оно и до сих пор еще не вышло вполне из употребления. Но в новейших договорах оно производится уже весьма редко, вследствие отмены почти повсюду запретительной системы; поскольку же оно имеется, большею частью контингенты выговорила себе лишь одна сторона, ибо другая допускает уже свободный привоз и вывоз. Еще большее различие заключается, однако, в том, что новейшие договоры снова приобретают характер тарифных договоров, тогда как более ранние соглашения ими не являлись.

После-военное время является свидетелем денонсирования большинством государств своих торговых договоров, заключенных еще до войны, чтобы развязать себе руки и иметь возможность изменять свои тарифы по собственному усмотрению. Эти тарифы успели за четырехлетний период войны устареть более, чем это прежде могло произойти в течение многих десятилетий; условия хозяйственной жизни и мирового рынка за это время резко изменились, положение отдельных стран стало совершенно иным, и прежние тарифы не соответствовали более их потребностям. Уже одно сильное повышение цен военного и послевоенного времени, которое в 1921 — 22 гг. сменилось вновь падением их уровня, хотя весьма неодинаковым в различных странах и на различные виды товаров, заставляло пересмотреть таможенные тарифы.

Но этим государства не ограничивались. Добившись свободы

в области таможенной политики; они желали теперь сохранить ее и в будущем. Экономическая жизнь еще далеко не успела притти в нормальное состояние, она обнаруживала постоянные скачки, внезапные перемены, конъюнктура мирового рынка быстро менялась. При таких условиях представлялось наиболее целесообразным сохранять за собой возможность в любой момент изменить свой таможенный тариф, приспособляясь к обнаруживавшимся каждый раз новым обстоятельствам хозяйственной жизни.

Отсюда стремление самые договоры заключать лишь на короткий срок, не более чем на год, с правом денонсирования за 3 месяца вперед, притом договоры, устанавливающие контингенты различных товаров, но не содержащие никакого таможенного тарифа,—в этой области не намечалось никаких соглашений. Иначе говоря, наступает период автономных тарифов, возвращение к эпохе до пол. XIX в., таможенные ставки не связаны, они могут быть в любое время изменены односторонне законом государства.

Однако такое положение не могло продолжаться долго. Развязывая себе руки, каждое государство тем самым лишало и свой экспорт каких бы то ни было гарантий, все его расчеты на внешний рынок являлись случайными, проблематичными. Возвращение к системе автономных тарифов оказывалось по мере возрождения мирового рынка невозможным. Такие тарифы мыслимы были лишь тогда, когда мировой рынок еще не успел сложиться, как это было до половины XIX ст., или когда он еще не восстановился после великого понесенного им потрясения, как это было в первые годы после войны. Но мировое хозяйство постепенно исцелялось, нанесенные ему раны излечивались, оно вновь принимало свой прежний облик, экспорт выдвигался снова на первый план. А при таких условиях не могли не возродиться конвенционные тарифы с их взаимными уступками, со скидками и закреплениями ставок.

Отличие их от до-военных тарифов состоит лишь в том, что на ряду со связанными ставками попадаются еще и контингенты товаров и что самые тарифные договоры заключались лишь на короткий срок. Конечно, далеко не все страны перешли уже к конвенционным тарифам. Еще и теперь встречаем много договоров, не содержащих никаких тарифных соглашений. Однако, все же число первых множится, одно государство за другим об-

наруживает стремление возвратиться к прежней до-военной системе, многие из них в самое последнее время вырабатывают общий таможенный тариф таким образом, чтобы затем можно было свободно делать с него уступки, намеренно повышают для этой цели ставки его, т. е. возвращаются и в этом отношении к прежним порядкам. Такие тенденции обнаруживают Бельгия, Швейцария, Чехо-Словакия, Португалия, Греция. Восстанавливается система двойственного тарифа — общего (автономного) и конвенционного, причем последний, в силу применения принципа наибольшего благоприятствования, и ныне является действующим по отношению к большинству стран.

При этом не следует упускать из виду, что и до войны даже те страны, которые придерживались системы тарифных договоров, имели лишь сравнительно небольшое число последних, тогда как на прочие государства они лишь распространяли скидки, сделанные в пользу немногих, предоставляя им право наибольшего благоприятствования. Поэтому не приходится удивляться тому, что и теперь мы находим много договоров, покоящихся на одном лишь принципе наибольшего благоприятствования. Многие страны вообще, в силу принятой ими тарифной системы, ни прежде не знали связанных тарифов, ни теперь к ним не прибегают. В таком положении, напр., всегда находились Англия и Франция — первая, применяя систему единого тарифа, вторая, придерживаясь принципа минимального тарифа (см. гл. XII). Но и в других странах, как, напр., в Испании, Португалии, Норвегии, Греции, существует в настоящее время минимальный тариф, как он действовал и до войны. Между тем он по самой своей природе, как увидим ниже, крайне затрудняет заключение тарифных договоров или превращает их в односторонние соглашения, при которых одна сторона связывает себя пониженными и закрепленными ставками, тогда как другая предоставляет лишь свой минимальный тариф, сохраняя за собой свободу действий. Впрочем, в первые годы после войны заключение таких тарифных договоров облегчалось тем, что государство, применяющее минимальный тариф, поскольку у него имелись запрещения, могло в виде компенсации за уступки, делаемые в тарифе другой стороной, допускать для нее исключения из этих запрещений или гарантировать ей определенные контингенты тех или других товаров. Франция же создала вообще своеобразную систему (см. гл. XII

отд. III), которая ей дает возможность, получая скидки с общих тарифов, понижать свой максимальный или общий тариф на больший или меньший процент, идя таким образом навстречу пожеланиям другой стороны. Совершенно лишена была до сих пор возможности заключать тарифные договоры Германия, которая до войны усердно применяла эту систему торговой политики. В виду того, что Германия, согласно Версальскому миру (ст. 260), в течение 3 лет со времени вступления его в силу, лишена была права повысить свой привозный тариф, она, само собой разумеется, никаких уступок делать не могла, да и вообще вынуждена была стеснять привоз путем запретительно-разрешительной системы, применяемой почти ко всем товарам.

Договор, заключенный между Францией и Чехо-Словакией 4 ноября 1920 г., еще никаких конвенционных ставок не содержал. В приложениях к нему имелись лишь списки чехо-словацких товаров, которые Франция допускала к себе по минимальному или по пониженному на известный процент общему тарифу, и списки товаров французского происхождения, которые могли, в отмену существующих в Чехо-Словакии запрещений, привозиться туда свободно или в пределах определенного контингента, наконец, список вывозимых из Чехо-Словакии во Францию и из Франции в Чехо-Словакию товаров, опять-таки с установлением контингента (см. гл. VI).

Напротив, новый торговый договор между теми же странами, вступивший в силу 1 сентября 1923 г., на ряду с контингентированием привоза в Чехо-Словакию и вывоза оттуда, обнаруживает и связанные ставки. Так, Чехо-Словакия понижает привозные пошлины на шелк, шелковые и полушелковые изделия на 40 — 60%, на бумажную, льняную и шерстяную пряжу и на сученый шелк на 20 — 30%. [1]

Германско-португальский договор 28 апреля 1923 г., в отличие от такого же договора 1920 г., предусматривает, на ряду с контингентированием привоза португальских вин и фруктов в Германию, и понижение ставок на другие важнейшие предметы португальского вывоза — на сардины в масле и пробковое дерево и изделия из него.

В швейцарско-итальянском договоре 27 января 1923 г. на-

[1] Франция сделала взамен этого скидки с своего максимального тарифа, имеющие несколько иной характер (сл. гл. отд. III).

ходим два обширных списка товаров, привозные ставки которых понижены или закреплены той или другой стороной. Италия установила связанный тариф в пользу Швейцарии в отношении огромного числа товаров — животных, мяса, молока и молочных продуктов, какао и шоколада, пряжи, хлопка и бумажных тканей, шелка и шелковых материй, платья и белья, железа и стали, гвоздей, труб, меди и медных изделий, ламп, алюминиевых товаров, многих видов машин и двигателей, инструментов, часов, различных изделий из дерева, кожи, бумаги, некоторых химических продуктов, игрушек. С своей стороны, и Италия добилась скидок на хлеба, фрукты и овощи, птицу, мясо, яйца, масло, рыбу, вина, семена, пряжу, шелк, кирпичи, асбест, мыло, жиры, кислоты разного рода. В отношении вывозных пошлин Италия закрепила существующие ставки общего тарифа 9 июня 1921 г. и обязалась не облагать вновь ныне свободные от вывозных пошлин товары. Швейцария же понизила пошлину на вывозимый в Италию железный лом.

В договоре, заключенном между Австрией и Францией 22 июня 1923 г., на ряду со скидками с французского максимального тарифа в пользу Австрии и установлением последней контингентов для различных французских товаров, Австрия понизила ставки своего привозного тарифа на различные привозимые из Франции и высоко облагаемые в Австрии предметы роскоши, как-то: сыр, сардины, шипучие вина, иные сорта вина, или, по крайней мере, фиксировала их на шелковые ткани, кожу высших сортов, пряжу, пневматические изделия, автомобили.

В соглашении между Францией и Бельгийско-Люксембургским союзом, принятым французским сенатом в августе 1923 г., Бельгия и Франция сделали значительные скидки со своих привозных тарифов. В частности Бельгия понизила и закрепила пошлины по 267 статьям, в том числе сильно сократила ставки на такие существенные для французского экспорта предметы роскоши, как вина, ликеры и водки, фрукты, овощи, парфюмерные изделия, перчатки, шелковые товары, кожевенные предметы высшего качества, различные виды одежды.

Финляндией заключен тарифный договор с Францией, в силу которого первой сделаны скидки в размере 50 — 90% с установленных ею дополнительных пошлин или коэффициентов главным образом на привозимые из Франции предметы роскоши. Кроме того Финляндия понизила вывозные пошлины на бумаж-

ную массу и целлюлозу на 30%, а вывозимую во Францию щетину вовсе освободила от них. В договоре Финляндии с Эстонией ряд финских товаров, как лес, целлюлоза, лошади, семена, допущены в Эстонию беспошлинно, на другие ставки понижены, в особенности на сыр и масло, кожу и изделия из нее, табак, спички, стеклянные товары, керамические изделия, дубильные вещества. С своей стороны, Финляндия сделала скидки для различных эстонских товаров, а многие из них вовсе освободила от привозных пошлин. К последним принадлежат: картофель, овощи, кормовые травы, скот, горючие сланцы и т. д.

В 1923 г. заключены и другие тарифные договоры, например, Италией с Австрией, Испанией с Швейцарией, Францией с Польшей, Испанией с Францией и т. д.

В некоторых случаях находим своеобразные, ранее не встречавшиеся оговорки. Так в французско-австрийском тарифном договоре 22 июня 1923 г. продолжительность действия его установлена на один год с предупреждением за 3 месяца. Однако через десять месяцев допускается пересмотр договора на основании опыта, полученного из применения его за этот срок, без предварительного денонсирования. Точно так же в договоре, заключенном между Чехо-Словакией и Францией осенью 1923 г. на год с автоматическим продлением его, если он не будет денонсирован, предусмотрено право обеих сторон за 8 месяцев до истечения срока предложить изменения, вызываемые изменившимися экономическими условиями.

В отношении некоторых статей чехо-словацкого привоза во Францию, как, напр., текстильных машин, смолистых красок, вообще установлены лишь предварительные ставки, с тем чтобы в самое ближайшее время были внесены дополнения к ним в договор на основании соглашений между заинтересованными отраслями промышленности.

В договоре Франции с Бельгийско-Люксембургским союзом, заключенном также осенью 1923 г. на год (с предупреждением за 6 месяцев), стороны сохраняют за собой право, в случае, если бы на бельгийском или французском рынке цены поднялись более чем на 20% по сравнению с временем вступления в силу договора, или если бы условия производства или сбыта изменились, повысить таможенную охрану, в интересах национальной индустрии; в том случае, если бы соглашения по этому поводу не последовало, они могут отказаться от договора. Эта

оговорка толковалась французским министром торговли во время дебатов в палате депутатов таким образом, что упоминаемые здесь изменения условий производства и сбыта могли бы выражаться, напр., и в дальнейшем понижении курса бельгийской валюты, которое создало бы для бельгийской промышленности вывозную премию, что было бы опасной конкуренцией для французской индустрии.

Эти новые добавления свидетельствуют об обнаруживающемся стремлении вернуться к долгосрочным договорам и о попытках обойти различными способами имеющие в этом случае значение колебания конъюнктуры, свойственные современной нам эпохе. С одной стороны, самые договоры, даже тарифные, заключаются уже не на 6 месяцев (и не на 3 месяца), как это бывало в первые годы после войны, а на годичный срок, как это Франция делала и до войны; договоры, не содержащие конвенционных тарифов, устанавливаются и на более продолжительные сроки, напр., срок бельгийско-польского соглашения (осенью 1923 г.) и английско-чехо-словацкого договора (14 июня 1922 г.) определен на 5 лет с автоматическим продлением на год. Однако и тарифным договорам стараются обеспечить возможную долговечность в целях создания прочных условий рынка для экспорта и предотвращения резких колебаний в сбыте сельскохозяйственных и промышленных изделий. Но так как этому препятствуют разного рода изменения экономической конъюнктуры в виде резких колебаний цен, падения курса валюты, перемен в области отдельных отраслей промышленности, то представляется необходимым производить частичные изменения в конвенционном тарифе. Предусматриваются соответствующие заявления и пожелания, выраженные договаривающимися сторонами, которые подвергаются обсуждению и по возможности удовлетворяются. Таким путем предупреждается денонсирование договора, последний в измененном и дополненном виде продолжает функционировать попрежнему.

В период 1925 — 27 гг. количество торговых договоров еще более возросло. Наступила новая эра торговых договоров, причем в очень многих случаях они имеют характер тарифных договоров. Пошлины общего тарифа сокращаются на $^1/_4$ — $^1/_2$, но так как общие тарифы каждый раз повышаются, то и теперь в результате получается не понижение, а увеличение тарифных ставок. Большое значение однако придается

увеличению сроков договоров, так как только это гарантирует устойчивость в товарообмене. Высказывается пожелание о переходе и в области международной политики от индивидуальных договоров, заключаемых между двумя государствами, к коллективным договорам. Таким путем предлагают прежде всего регулировать права иностранцев, свободу привоза и вывоза, консульское право, таможенные обрядности. Другие идут и дальше и признают необходимым создание постоянной международной комиссии для дальнейшего развития системы торговых договоров и для разрешения связанных с ними затруднений, а также для устранения споров, вызываемых толкованием их. Наконец, проектируется установить обязательный для всех государств высший предел таможенных ставок (20 — 30% средней ценности), меняющийся в зависимости от рода товаров, и обязательность предоставления всем участникам коллективного договора права наибольшего благоприятствования.

СССР до сих пор стоял на почве единого автономного тарифа. Еще недавно общее мнение было таково, что нельзя себя связывать пониженными или просто закрепленными ставками, так как и положение мирового рынка и условия хозяйственной жизни СССР слишком быстро меняются. Нельзя себя лишать свободы действий в отношении того или другого товара, ибо может обнаружиться в любой момент, что ставки для соответствующей отрасли промышленности недостаточны и их необходимо изменить. Однако позже стали указывать, с другой стороны, и на то обстоятельство, что Западная Европа обнаруживает склонность вернуться к конвенционным тарифам; для нас, конечно, наиболее существенно пользование повсюду равными с другими странами правами, т. е. получение права наибольшего благоприятствования, а не только тарифных скидок. Однако, коль скоро понижениями и закреплениями тарифа есть возможность выговорить себе существенные выгоды в других направлениях, то в известных случаях и на это стоит соглашаться, — если уступки не слишком многочисленны и если договор закрепляется на непродолжительный срок.

Действительно, при заключении русско-итальянского торгового договора 1924 г. мы сделали первый шаг в направлении к системе конвенционных тарифов. Этот договор представляет

большой интерес, так как это первый заключенный нами в послевоенное время не только торговый, но и тарифный договор.

Однако, именно в последнем направлении договор этот отличается различными свойствами, которые заставляют проводить границу между ним и тарифными договорами довоенного времени. Его тариф настолько разнится от прежних конвенционных тарифов, что возникает даже вопрос о том, имеем ли мы здесь перед собой систему противоположную автономному тарифу и отказываемся ли мы действительно по отношению к Италии от принципа автономного тарифа.

То новшество, которым характеризуется таможенная конвенция (вернее часть договора, касающаяся тарифа) между Италией и СССР, представляет собою вообще новую черту в конструкции тарифных договоров, внесенную послевоенным временем и встречающуюся и в договорах, заключенных в последнее время и другими странами. Эта особенность состоит в том, что прежние твердые ставки, устанавливаемые в конвенционном тарифе, в различных торговых договорах заменяются теперь процентными скидками с общего тарифа. Это не значит, конечно, что прежняя система исчезает; в очень многих договорах старый способ и теперь сохраняется, однако в других появляется этот новый прием.

Установление определенных пониженных ставок в конвенционном тарифе и закрепление в других случаях ставок, существующих в общем тарифе, имело ту положительную сторону, что государство, добивающееся таких связанных ставок, заранее знало, какие пошлины ему придется уплачивать при экспорте своих товаров в данную страну в течение определенного времени. До истечения срока договора эти пошлины не могли быть изменены.

Но существовала и обратная сторона, состоявшая в том, что и оно в свою очередь не могло производить никаких перемен в ставках таможенного тарифа, связанных в пользу противной стороны.

Новая конструкция тарифа отличается большей эластичностью, ибо она отнюдь не лишает государство возможности изменять ставки своего тарифа даже в течение срока действия договора. Оно обязано лишь во всяком случае, каковы бы ни были эти ставки в общем тарифе, делать с них в пользу договаривающейся стороны определенную процентную скидку. Так что связанность тарифа получается лишь частичная, выражающаяся

в праве другой стороны на определенную, не изменяющуюся процентную ставку, но самая ставка, с которой эта скидка всегда делается, может быть в любой момент изменена.

Мы имеем перед собой, следовательно, хотя и конвенционный тариф, ибо он устанавливает скидки на срок действия договора и тем самым для соответствующих товаров ставки автономного тарифа заменяются пониженными на известный процент пошлинами, но в то же время конвенционный тариф своего рода, тариф, меняющийся в зависимости от изменений в общем тарифе, а не заранее фиксированный, как это было прежде.

Государство не лишило себя вполне свободы действия, как это было при прежней конструкции, а лишь ограничило свою свободу, обязавшись делать определенные скидки. Получается как бы смешанная система автономно-конвенционного тарифа. Эти прежде взаимно исключавшиеся понятия теперь мирно уживаются друг с другом. Есть и конвенционный тариф, как результат процентных скидок, но сохранился и автономный тариф, который может меняться и с которого делаются эти скидки.

Конечно, и тут не следует упускать из виду того факта, что, сохраняя за собой при таких условиях известную свободу действия, государство тем самым и у противной стороны обычно не получает определенных, раз навсегда установленных ставок, а лишь процентную скидку с меняющегося автономного тарифа, следовательно, не пользуется всеми теми гарантиями, обеспечивающими прочность его экспорта, какие давал прежний чисто конвенционный тариф.

В нашей тарифном соглашении с Италией этого последнего обстоятельства отрицательного характера удалось счастливо избегнуть. В приложении А, где перечисляются скидки при привозе, делаемые СССР в пользу Италии, определен процент скидок с общего тарифа в размере от 2 до 75%; по некоторым наиболее важным для Италии статьям, ибо дело касается важнейших предметов ее экспорта (кора пробкового дерева, глыбы и куски мрамора и алебастра, сера, грена шелковичная, некоторые сельскохозяйственные машины) скидка равняется 100%, т. е. устанавливается беспошлинный привоз. Процентные скидки сделаны были и по нескольким статьям нашего вывозного тарифа (прил. Д), но они потеряли значение, так как эти товары в настоящее время освобождены от вывозных пошлин. Напротив, уступки, допущенные Италией в пользу

русских товаров (прил. Б), заключаются в огромном большинстве случаев в установлении беспошлинного привоза, в прочих же случаях (их немного) — в определении твердых ставок, выраженных в золотых лирах с квинтала, тогда как никаких льгот в виде процентных скидок здесь не содержится.

Таким образом, сохранив за собой известную свободу действия в области таможенного тарифа, в виде возможности изменения ставок его в любой момент, и обязавшись лишь делать Италии с существующих в каждое данное время пошлин скидки в установленном проценте (поскольку не введен беспошлинный привоз), мы в то же время гарантировали себе определенность и неизменность ставок итальянского тарифа на экспортируемые туда товары. Либо пошлины с русских товаров вовсе не взимаются, либо взимаются в определенном размере и ни в коем случае изменены быть не могут.

Кроме уступок, сделанных в пользу Италии, СССР установлено несколько скидок с общего тарифа для Норвегии по договору 15 декабря 1925 г. (на сельди, шпроты и иные виды рыбы в размере 65%), причем ставки эти закреплены, и для Греции 23 июля 1926 г. (коринка, сухие ягоды и фрукты). В дальнейшем, с заключением в особенности таможенного соглашения с Германией, наш конвенционный тариф несомненно значительно расширится.[1]

---

[1] По договору с Латвией 2 июля 1927 г. сделаны скидки с нашего таможенного тарифа на ряд привозимых из Латвии товаров в размере 20 — 50% (железо и сталь, проволоку и проволочные изделия, ручные инструменты, различные сельскохозяйственные орудия и машины, железнодорожные вагоны, материи, вязаные изделия, рыбу и рыбные консервы, кожи выделанные, стеклянные товары и др.). В свою очередь Латвия понизила свой тариф для наших товаров в размере 15 — 60% (пшеница, сушеные фрукты, орехи и миндаль, соль, горчица, вина, минеральные воды, сахар, табак, масло подсолнечное и хлопковое, духи, ситец, бумазея и сатин, электромоторы и электрические лампочки, автомашины). Совершенно освобождены от пошлины ввозимые из СССР в Латвию: нефть, мазут, волос, щетина, сода, поташ, чугун, черная жесть, волокнистые растительные материалы. Привоз этих товаров в Латвию вообще производится беспошлинно, но договор сохраняет такое положение для СССР и в случае, если бы пошлины в будущем были введены. Так как постановления договоров, заключенных между СССР и окраинными государствами, на прочие страны не распространяются, то, очевидно, последние не могут претендовать на скидки с тарифа, сделанные СССР в пользу Латвии (и обратно). Эти скидки носят преференциальный характер. Ряд уступок сделан нами (и получен) и в договорах с Персией и Турцией 1927 г., но и они не касаются зап.-европ. государств, так как в договорах с последними указано, что наибольшее благоприятствование не распространяется на льготы, предоставленные СССР азиатским странам.

ГЛАВА ДВЕНАДЦАТАЯ

МИНИМАЛЬНЫЙ ТАРИФ И ТАМОЖЕННЫЕ ВОЙНЫ[1]

I. СИСТЕМА МИНИМАЛЬНОГО ТАРИФА И ТАМОЖЕННЫЕ ВОЙНЫ ДО МИРОВОЙ ВОЙНЫ

Если в послевоенное время стали прибегать к автономному тарифу, то было бы ошибочно думать, что до войны конвенционный тариф являлся единственным, всецело господствовавшим. И тогда наряду с государствами, придерживавшимися системы общего и договорного тарифов, были и такие страны, которые требовали себе конвенционный тариф, уже связанный для других, хотя и без новых уступок для себя, но согласны были предоставить взамен его лишь свой автономный тариф, который они изменять ни для кого не желали. Так получались рядом две системы — страны с общим и договорным тарифом и страны, где попрежнему применялся, хотя и в иной форме, автономный тариф.

Причина возрождения автономного тарифа до войны заключалась в усиленном протекционизме, представителям которого тарифы казались всегда недостаточными, а конвенции только задерживающими их рост. В самом деле, — говорили они, — созываются специалисты по различным отраслям производства, которые убедительно доказывают, что без сильного повышения таможенных ставок определенные отрасли производства неминуемо погибнут; печатаются многочисленные материалы, в которых устанавливается и выясняется то же, тратится масса времени и сил на агитацию, и когда, наконец, все готово, когда парламент, после продолжительных споров и пререканий, принял, хотя и не все предложенные ему ставки, но все же пошлины в достаточном размере, тогда вся работа вновь начинается сначала. Созывается конференция из представителей государств, и не одна конференция, а несколько, иногда целый ряд, по числу заключаемых тарифных договоров, и после многократных тор-

---

[1] Литературу см. гл. II и X.

гов только что выработанный тариф превращается в нечто совершенно новое, коренным образом измененное, по сравнению с его первоначальным видом. Конечно, в общем тарифе было запрощено столько, что и после уступок остается достаточно, но когда к одной конференции присоединяются еще новые, то уже никакого общего тарифа нехватит, от него отламывается то тут, то там новый кусок, иногда в том же месте по нескольку раз, и в результате конвенционный тариф, продукт всей этой деятельности, представляет собою весьма грустную картину. Многое вовсе сведено к прежнему тарифу, другое — повышено, но в совершенно недостаточных размерах, в третьем — пробелы и исключения весьма нежелательные.

Вернувшись с той или другой конференции, участники ее вносят каждый раз более или менее переделанный тариф в парламент, и последний волей-неволей принимает его, ибо свобода законодательных учреждений в этом случае существует лишь на бумаге; в действительности они превращаются в регистрирующее учреждение: [1] обсуждать отдельные статьи парламент не может, ибо не утвердить хотя бы одну из них значит уничтожить всю работу конференции, отказаться от условий, принятых другой стороной, и порвать с данным государством всякие сношения. Выбирая меньшее из двух зол, парламент принимает весь договор en bloc, хотя бы промышленность и сельское хозяйство против него решительно протестовали, причем принимает его на 10 — 12 лет, связывая себе руки на все это время. Даже если правительство сознает, что необходимо поддержать ту или другую падающую отрасль производства, оно все же не может ничего сделать, ибо срок договора не истек еще и многочисленные трактаты лишают его свободы действия.

В виду этого протекционисты настаивали на необходимости упразднить тарифные договоры, требуя, чтобы тариф вырабатывался государством самостоятельно, без всякого постороннего вмешательства, на основании одного собственного усмотрения. Только такой автономный тариф уже не является фиктивным, тем тарифом, который может быть анулирован на конференции, он на самом деле действует, ибо никакие изменения, никакие уступки в нем не допускаются. А так как могут по-

[1] Характерно, что такое «демократическое сердце» внезапно обнаруживается у тех, кто вовсе не имеет обыкновения отстаивать права парламента, — у наиболее правых партий.

явиться государства, которые все-таки, привыкнув к системе конвенционных тарифов, потребуют себе уступок и без скидок и закреплений ни на какие соглашения не пойдут, то надо создать еще второй тариф, увеличивая первый на 50 — 100% и применяя последний к тому, кто договора не заключит. Договоры, конечно, не исключаются; но это уже не тарифные договоры, а конвенции, предоставляющие первый — более низкий — тариф и наибольшее благоприятствование, и притом не на 10—12 лет, а с правом денонсировать соглашение в любое время, предупредив за $^1/_2$ — 1 год вперед. Лишь при таких условиях сельское хозяйство и промышленность обеспечены от дешевых иностранных товаров, могут спокойно работать, зная, что их представители в парламенте пользуются действительной свободой устанавливать пошлины и изменять их, сообразно условиям времени, не считаясь с желаниями других стран и не боясь нарушить того или другого договора.

Последствием таких требований явилась новая система таможенных тарифов, где место конвенционного тарифа, результата взаимных уступок, занял вновь автономный тариф. Это было возвращением к старому, но только не полным: появился не единый автономный тариф, а двойной, новая двойственная или двухтарифная система, система двух автономных тарифов. Первый автономный тариф — тариф минимальный, а рядом с ним, для тех, кто не вступает ни в какое соглашение — второй, своего рода боевой или максимальный, именуемый общим тарифом и соответствующий ему. Ниже минимального тарифа итти нельзя — это было бы абсурдом. В этом — по словам сторонников минимального тарифа — значение последнего, как и гарантия соблюдения интересов национального хозяйства, столь страдающих при конвенционных тарифах.

Едва ли, однако, народное хозяйство, как целое, приносится в жертву при системе конвенционных тарифов. Это может иметь место для отдельных отраслей, которые не получили ожидаемой таможенной ставки, но вовсе не для всего сельского хозяйства и не для всей промышленности страны. Интересы различных отраслей производства многообразны, нередко противоречивы, и задача состоит в том, чтобы найти то примиряющее начало, которое наилучшим образом обеспечило бы нужды государства, как хозяйственной единицы. Представители на конференции получают определенные инструкции; они не действуют

по собственному усмотрению, для них вырабатываются директивы. Далее, они взвешивают каждую уступку, каждое предъявляемое к ним требование, внимательно обсуждают все, что говорит за и против, сопоставляют выгоды сохранения внутреннего рынка для одних отраслей производства с интересами в области экспорта для других. Они обращают главное внимание на те отрасли, которые имеют наибольшее значение в хозяйственной жизни страны, отстаивают их выгоды и уступают на производствах второстепенной важности для страны.

Напротив, для минимального тарифа таких различий не существует, он охраняет в равной мере и основные отрасли промышленности, на которых покоится благосостояние населения, экспорт, валюта, и какое-нибудь мелкое производство, насчитывающее немного рабочих рук и не имеющее сколько-нибудь серьезной будущности. Но устроить всех в равной мере он все-таки не может, ибо есть еще противная сторона, те государства, с которыми ведется товарообмен. Тариф, созданный автономно, без уступок, — это и есть минимальный тариф, — ведет к протесту со стороны других держав, которым он диктует бесповоротно свои условия. Протест этот обрушивается на экспорт, так что минимальный тариф, охраняя внутренний рынок, теряет внешний, — защищая все отрасли промышленности, все индивидуальные интересы, связанные с стеснением доступа иностранных товаров, он в то же время закрывает международный рынок для своего экспорта. Гарантированы все отрасли производства внутри страны, но не гарантирована ни одна в своем вывозе за пределы государства.

Слабость минимального тарифа составляет и то обстоятельство, что другие страны знают заранее, что они получат, и не только с своей стороны не идут на уступки, но нередко попросту заявляют, что этот тариф для них неприемлем. Тогда остается одно из двух: или упразднить минимальный тариф и послать своих представителей на конференцию для выработки договорного тарифа, либо объявить таможенную войну и прекратить торговые сношения с данной страной.

Первый способ не только выдает «свидетельство бедности» минимальному тарифу, но и уничтожает ту гарантию, на которую рассчитывали при выработке его соответствующие отрасли промышленности, и возможность такого исхода уничтожает

*

единственное достоинство этого тарифа — определенность, связанную с невозможностью изменить установленные парламентом ставки. Еще больше та же неопределенность даже для этих отраслей производства во втором случае; ибо разрыв хотя и дает им возможность временно свободно распоряжаться на внутреннем рынке, но лишает их нужного им сырья, орудий производства, создавая совершенно непредвиденные препятствия. Но больше всего страдает в последнем случае экспорт. Если вообще минимальный тариф наносит ему ущерб, ибо он не может рассчитывать на уступки других стран, то такой разрыв есть для экспорта смертный приговор и ничто впоследствии не может уже восстановить его.

Но неустойчивость получается и в самом лучшем случае, когда минимальный тариф принят. Идеал — быть хозяином в собственном доме,— хотя и достигнут, но на один лишь год, ибо долгосрочные договоры не признаются; ежегодно можно менять свои ставки, но ежегодно получать и сюрпризы от других. Мыслимо ли при таких условиях планомерное, спокойное поступательное движение в области сельского хозяйства, промышленности и торговых оборотов? Не должен ли минимальный тариф, как бы прекрасно он ни был продуман и составлен, вызывать резкие толчки и перевороты в процессе хозяйственного развития?

Эти предположения вполне подтверждаются опытами, проделанными в разных странах с минимальным тарифом. Последний оказался «хозяйственным монологом»: страна обладает «прекрасным тарифом, но никто не желает уплачивать его». За минимальным тарифом в первый период его существования следовала каждый раз таможенная или тарифная война. Если в прежнее время такие таможенные войны выражались в запрещениях вывоза во «враждующую» страну (Англия, напр., прекращает вывоз шерсти в Нидерланды), или в приостановке транзита (напр., Фридрих Вел. в отношении саксонских товаров), или, наконец, в недозволении привоза тех или иных товаров (напр., Англия запрещает привоз фламандских кружев в 1697 г., на что Фландрия отвечает запрещением привоза английских материй), то новейшая практика заменила запрещения повышенными пошлинами и притом на один лишь привоз иностранных товаров, пошлинами более высокими, по сравнению с тем, что платят товары других стран, пошлинами, дифференцирую-

щими, следовательно, провенансы той страны, против которой направлены меры борьбы.

В этой дифференциации вся суть, она изгоняет «врага» из данного рынка, и для этого вполне достаточно обращение против него повышенного тарифа, при обычной двухтарифной системе, следовательно, — общего тарифа вместо конвенционного или минимального. Но слепая ненависть создает обычно специальные надбавки в 50 и даже в 100% к наивысшему тарифу, особые дополнительные боевые пошлины (droits de représailles, traitement différentiel, Kampfzölle, Retorsionszölle). И так как никакого разумного, исходящего из каких-либо оснований, масштаба для них нет и быть не может, то для усмотрения открывается весьма широкое поле деятельности. [1]

Италия «довольствовалась» (и теперь тоже) надбавкой в 50%, а для товаров, допускаемых по общему тарифу беспошлинно, — пошлиной в 25% ценности; это применялось к провенансам тех стран, где итальянские товары или суда облагаются дифференциальной пошлиной, причем в каждом отдельном случае декретом определяется, какие товары подлежат дополнительной пошлине и в каком размере; декрет немедленно вносится на утверждение парламента.

Другие страны шли еще дальше. Дания допускает надбавки до 75%, Германия, Швеция и Финляндия до 100% (для беспошлинных товаров — обложение в половину или даже полную их стоимость). [2] Франция предусматривала даже полное запрещение привоза в ответ на запрещение ее товаров. В России вовсе не было ограничений: по ст. 469 Уст. таможен., министру торговли и промышленности предоставлялось, по соглашению с министрами иностранных дел и финансов, издавать распоря-

---

[1] До чего можно дойти в этом направлении, — об этом свидетельствуют единственные в своем роде постановления Канады, угрожавшей применять боевые пошлины не только к тем странам, которые устанавливают повышенное обложение ее провенансов, но и к товарам дружественных государств, если в состав их входит какой-либо продукт той страны, против которой направлены боевые пошлины. Если бы Канада, например, применила дифференциальное обложение к Аргентине, то под эту меру подпало бы и английское сукно, экспортируемое в Канаду и произведенное из аргентинской шерсти. Иначе говоря, Канада, не довольствуясь обычными средствами борьбы в виде закрытия враждебной стране своего рынка, требовала, чтобы так же поступили и все другие государства, в противном случае они сами, не будучи ни в чем повинны перед Канадой, очутились бы под ее бойкотом.

[2] В настоящее время, в силу Версальского мира, Германия лишена этого права в отношении большинства стран.

жения о взимании с товаров тех стран, которые будут облагать ввозимые в них русские товары повышенными ставками против их общих таможенных тарифов, соответственных надбавок. В настоящее время это постановление заменено другим (9 марта 1922 г.), согласно которому в отношении товаров стран, не заключивших с Советами торговых соглашений или нарушивших заключенные соглашения, пошлина может быть повышена до 100%, а на товары беспошлинные установлены пошлины до 50% их стоимости.

Однако и помимо чрезмерно высоких пошлин уже один факт применения общего или максимального тарифа, нанося ущерб противнику в достаточной мере, означает пагубную для него таможенную войну, результаты которой, несмотря на мирный с виду характер, оказываются не менее жестокими и ужасными, чем столкновение народов на поле сражения. Но то же оружие одновременно обращается и против того, кто им пользуется, ибо даже применяя только общий (или максимальный) тариф, т. е. повышенный против нормального (конвенционного или минимального), такой, в котором страна вовсе не нуждается, она не пропускает нужных ей же самой товаров, к которым население успело привыкнуть и которые теперь вынуждено исключить из своего обихода, заменяя их суррогатами, или же, если товары и проникают в страну, то население в состоянии потреблять их все же лишь в меньшем количестве и оплачивает дороже.

Если один из признаков таможенной войны заключается в дифференцировании товаров противной стороны, то другой характерной ее особенностью является стеснение привоза противника свыше той меры, какая считается необходимой в интересах собственного хозяйства. Мало того, раз противник исключается из рынка, раз он не в состоянии продавать, то он лишен возможности и покупать, и государство остается с запасам товаров на руках, которые ему некуда девать, ибо лучший, нередко, покупатель его совершенно обессилен. Таким образом, нанося удар другому, в отместку за причиненную ему несправедливость, государство само себя еще больше бьет, «напоминая ребенка, который, ударившись об стол, бьет его, т. е. ушибается еще раз». Ущерб, наносимый таможенной войной, еще более усиливается для каждой стороны вследствие обычно происходящего одновременного объявления войны обеими сторо-

нами — каждое государство, в ответ на боевые пошлины другого, с своей стороны применяет то же оружие. В результате каждый бьет и себя и другого, получается нечто в роде японской дуэли, при которой, «каждый из дуэлянтов распарывает себе живот только для того, чтобы мучить другого».

Не надо забывать и того, что из такого единоборства извлекают выгоды третьи государства, вступая в наследство, оставленное на произвол судьбы сильным конкурентом. Нередко получается такая картина, что этот новый наследник, не имея сам достаточного количества товаров для привоза на освободившийся рынок, скупает их у своего же предшественника, которому доступ закрыт, по выгодной цене и под видом своих, в своей упаковке, со своими этикетками и надписями, привозит их туда же, где они прежде продавались под их истинным наименованием их действительными производителями. В таких странах и после окончания таможенной войны не легко восстановить утраченные права. Новый конкурент успел укрепиться, его коммивояжеры сумели внедрить новые товары, последние вошли в обиход населения, реклама убедила жителей в их лучшем качестве, в больших, доставляемых ими, удобствах — хотя бы только кажущихся, — и нужно много времени, прежде чем истина будет раскрыта.

Первую попытку применить систему минимального тарифа сделала Испания, выработавшая в 1877 г., под влиянием протекционно настроенных кругов, новый таможенный тариф, который заменял прежний единый тариф, содержа две рубрики — одну для стран, признававших Испанию наиболее благоприятствуемой державой, другую, повышенную,— для прочих; уступок в первой не допускалось. Но, по настоянию Франции и не видя никакого выхода, Испания в 1882 г. вынуждена была пожертвовать более чем 90 ставками своего минимального тарифа, иначе говоря, упразднить его. Но и после этого провала Испания не думала отказываться от своих намерений, опубликовав снова в 1886 г. два тарифа и включив в первый все ставки, явившиеся результатом договоров. Этот тариф снова именовался минимальным, хотя на самом деле он был не чем иным, как обыкновенным конвенционным тарифом. Мало того, Испания продолжала упорно стоять на принципе минимального тарифа и при пересмотре своих тарифов в 1891 и 1906 гг., в обоих случаях сохранив две автономные ставки—минимальную и макси-

мальную, или, как они именуются в Испании, первый и второй тариф. В результате после реформы тарифа в 1891 г. вспыхнула сначала таможенная война с Францией, продолжавшаяся в течение нескольких месяцев (в 1892 г.), затем — тарифная война в продолжение двух лет с Германией (с мая 1894 г. по июль 1896 г.). Обнаруживалась невозможность заключения торговых договоров и с многими другими странами и необходимость замены их так называемым «modus vivendi» с правом прекращения в любое время (заявив всего за три месяца), т. е. положение полной неопределенности в товарообмене — таково было и отношение Испании к России с 1895 г. И в заключение, все же Испания вынуждена была пойти на уступки, ибо ее положение становилось совершенно невозможным, вынуждена была вступить в соглашения. Много понижений было сделано Испанией в договоре с Швейцарией, причем и такие понижения, вследствие которых ставки оказывались даже ниже тех, которые имели место до тарифа 1891 г., напр., ставки на сыр, конденсированное молоко, часы, некоторые ткани, вагоны. И это называлось минимальным тарифом.

После составления минимального тарифа в 1906 г. были опять-таки заключены договоры, как будто бы минимального тарифа вовсе не существовало — в трактате с Швейцарией, напр., того же года Испания по ста слишком пунктам частью закрепила ставки тарифа, частью понизила их, притом нередко в значительных размерах (на животных, съестные припасы, пряжу, ткани, химические продукты, часы, машины). Вообще Испания наталкивалась на упорное и систематическое игнорирование другими державами ее тарифа; на сообщение Испании, что ее тариф минимальный и никакие уступки в нем немыслимы, они отвечали предложением вступить в переговоры по поводу размера ставок, и только в тех случаях, когда Испания соглашалась пойти далее минимального тарифа, ей удавалось заключить торговые договоры.

Конечно, при таких условиях и сторонники конвенционного тарифа ничего не могли бы возразить — Испания ведь систематически превращала свой минимальный тариф в конвенционный, — если бы этому превращению не предшествовали таможенные войны и иные вредные для международного товарообмена действия.

Гораздо серьезнее смотрела на дело Франция. Для нее ми-

нимальный тариф означал известное направление в области торговой политики, осуществление определенного, строго продуманного принципа, но и ей автономный тариф принес много ущерба. Уже при составлении тарифа 1882 г., «по счастливой мысли министра земледелия Тирара», — как указывает Augier, — было установлено, что ставки на хлеб и животных не подлежат включению в договоры, иначе говоря, не могут быть ни понижены, ни закреплены. Последнее дало, правда, Франции возможность повысить их в 1885 и 1887 гг., но зато отказ от понижения пошлин на живой скот, как не входящих в состав конвенционного тарифа, является одной из причин (хотя и не единственной) таможенной войны с Италией, которая началась в 1888 году.

Таковы были результаты принципа автономных пошлин уже тогда, когда он был допущен еще в самом незначительном размере, ибо все остальные статьи тарифа 1882 г. еще не имели минимального характера; в общем и целом этот тариф являлся конвенционным. Напротив, десять лет спустя, знаменитый тариф 1892 г. представлял собою полный минимальный тариф, ибо Франция решительно заявила о своем твердом намерении создать автономный тариф, который дал бы государству свободу регулировать свои экономические отношения к другим странам без всякого вмешательства с их стороны. Правда, противники автономного тарифа указывали на возможность в этом случае разрыва с другими государствами, на то, что последние будут реагировать на отказ Франции принять во внимание их желания и нужды, так что Франция может оказаться изолированной от всего мира. Но сторонники его заявляли, что надо прежде всего покончить с системой конвенций, которая принесла Франции столько вреда, а priori исключить всякий элемент соглашений из политики внешней торговли Франции, обеспечить сельскому хозяйству и промышленности внутренний рынок; он является истинным достоянием страны. Что же касается симпатий других государств, то наивно думать, что их можно приобрести, жертвуя экономическими интересами; страна не может быть изолирована в политическом отношении, если она сильна; не может быть экономически изолирована, если она богата. Наконец, Франция предлагает всем государствам свой минимальный тариф и наибольшее благоприятствование. А на случай, если бы они отказались, она имеет угрозу — общий тариф, значи-

тельно более высокий, чем тариф минимальный, при котором данная страна окажется в значительно худшем положении, чем все прочие государства, которым дается минимальный тариф.

К вопросу о готовности принять минимальный тариф сводились все переговоры с другими державами. Деятельность конференций из делегатов обеих сторон, обсуждающих тариф, была исключена; дипломатов заменил парламент, установивший незыблемый, не допускающий отступлений, тариф. Лица, которые вели переговоры с другими странами, были связаны; как бы они ни желали пойти на уступки, сколь бы ни считали их возможными и целесообразными, они лишены были этого права. Между тем для других государств новый французский минимальный тариф, построенный на принципе строгой охраны «национального труда», был весьма невыгоден, обозначал значительное повышение ставок и сильное затруднение вывоза во Францию. И взамен его другие державы вынуждены были предоставить свой прежний договорный тариф с прежними ставками, ибо большинство из них никаких повышений в своих тарифах не произвело. Положение было для них явно невыгодное и неудивительно, что они весьма сдержанно относились к французскому минимальному тарифу.

Уже Бельгия была весьма недовольна новым тарифом, который действительно в следующем же году вызвал сокращение ее экспорта во Францию на 25%. Но, не желая вызвать таможенной войны, Бельгия согласилась предоставить Франции свой конвенционный тариф и наибольшее благоприятствование, с правом однако же отменить последнее в любое время. Германия, в силу «вечного» наибольшего благоприятствования, по Франкфуртскому миру 1871 г., также вынуждена была принять минимальный тариф. Швейцария же, находившаяся в весьма оживленных торговых сношениях с Францией, нашла, что новый тариф, лишающий ее прежних выгод (полученных по договору 1882 г.), означает удар для швейцарского экспорта во Францию, и предъявила требование изменить 95 ставок минимального тарифа по 55 статьям. Но — по словам французского правительства — это было бы равносильно убийству самого тарифа, который представляет собою нечто цельное — таможенная стена не может быть поколеблена ни в одном месте. Да и воспользовалась бы уступками в сущности Германия; это ее происки, лучшее доказательство — самый подбор требований. Правда,

чувствуя, что дело может окончиться разрывом, Франция в результате все-таки, противореча себе самой, готова была понизить некоторые ставки на карманные часы, музыкальные ящики, дуговые лампы, химические экстракты и шоколад; но наиболее важные для Швейцарии статьи, относящиеся к хлопчатобумажной и шелковой промышленности, игнорировались. Парламент же отказался рассматривать даже эти внесенные правительством изменения. Усмотрев в этом отказе обиду для себя и убедившись в полной невозможности экспорта при таком тарифе, как выяснилось в течение первого года его применения, Швейцария ввела дополнительные боевые пошлины на французские товары, усилила обложение французских коммивояжеров и отказалась заключить с Францией договоры относительно судоходства и охраны авторской и промышленной собственности.

Швейцария сознавала, какие убытки она наносит себе разрывом торговых сношений с Францией, так как ее экспорт фабрикатов во Францию составлял прежде 10% всего вывоза, французские же промышленные изделия, экспортируемые в Швейцарию, не превышали 3% общей суммы ее вывоза. Но, — говорили швейцарцы, — «для того, кто стоит за дверью, безразлично, поворачивают ли ключ в дверях один или два раза». Вслед затем экспорт во Францию в 1893 г. сократился на 28 милл. фр. или на 27,5%. Он сократился меньше, чем можно было ожидать, ибо понизившийся экспорт многих товаров, напр., шелковых тканей и вышивок, обозначал в сущности не что иное, как устранение французских посредников: изделия предназначались для Англии и теперь непосредственно вывозились туда. [1] Весьма убыточным для Швейцарии, напротив, было то, что многие предприятия по производству шелковых вышивок и анилиновых красок, чтобы не потерять французского рынка, открыли во Франции свои отделения и стали там развивать эти отрасли промышленности.

Но гораздо более пострадала Франция от таможенной войны с Швейцарией. Под давлением швейцарского дифференциаль-

---

[1] Отчасти Швейцария компенсировала сокращение своего вывоза увеличением экспорта часов, камвольной пряжи, сыра и анилиновых красок в Россию; швейцарские продукты частью заняли у нас место произведений Германии, с которой Россия в то время вела таможенную войну; Россия же заполняла своим хлебом место, освободившееся, вследствие сокращения вывоза французских злаков в Швейцарию.

ного тарифа, вывоз французского сахара «понизился до смешного». Французские вина были заменены в Швейцарии испанскими и итальянскими, причем новые марки вин и после прекращения таможенной войны сохранили свое положение на швейцарском рынке. Как в области вывоза сахара, так и в сфере экспорта вин Франция потеряла свое положение в качестве главного поставщика, французский виноградарь лишился лучшего своего потребителя, прежде ежегодно приобретавшего французские вина на крупные суммы.

Исчезли из швейцарского рынка «в ужасающем размере» и французские промышленные изделия — шелковые, шерстяные, хлопчатобумажные, кожевенные, писчебумажные товары, металлы и изделия из них и т. д. Вывоз этих товаров сократился на 68%, что составляло около 60 млн фр. Общая сумма французского экспорта в Швейцарию понизилась с 228 млн в 1892 г. до 173 млн в 1893 г. и до 130 млн в 1894 г., и хотя в следующие годы — по прекращении таможенной войны — она снова постепенно поднимается, но и в 1898 г. она составляет всего 202 млн фр., т. е. не достигает цифры 1891 г. Если же исключить из цифр французской специальной торговли [1] те товары, которые совершенно напрасно туда попадают, ибо это не французские, а заокеанские товары, идущие транзитом через Францию в Швейцарию, — то окажется, что вывоз упал с 167 млн франков в 1892 г. до 84 млн в 1894 г., т. е. ровно вдвое, и достиг прежнего уровня лишь в 1901 году.

Принцип автономии в тарифе в связи с переходом от долгосрочных (10 — 12-летних) тарифных договоров к краткосрочным конвенциям (с правом отказа обеих сторон в любое время за год вперед) в то же время «лишил Францию истинной автономии и постоянства в области торговой политики», которыми она обладала при системе конвенционного тарифа. В то время как тогда другие страны не могли не считаться с ней, не могли во

[1] Специальной называется в статистике внешней торговли та торговля, которая обнимает только товары, действительно предназначенные для внутреннего потребления (при ввозе) или произведенные в стране (при вывозе), тогда как общая (генеральная) торговля отмечает весь оборот страны, в том числе и товары, лишь проходящие через страну транзитом, предназначенные к обратному вывозу или вывозимые обратно, и т. д. На самом деле, однако, и в цифру специальной торговли часто попадают товары, лишь провозимые через страну, именно товары, не подлежащие пошлине, ибо нет основания показывать их временно ввезенными — это делается лишь для освобождения от пошлины.

всяком случае до истечения договора с ней изменять свою торговую политику, теперь они заключают между собою долгосрочные тарифные договоры, устанавливают взаимные уступки, а затем, когда конвенционный тариф готов, распространяют его и на Францию, на основании принципа наибольшего благоприятствования. Так что от всякой руководящей роли в европейской торговой политике, от всякого влияния на тарифы других стран Франция совершенно устранила себя, будучи вынуждена брать то, что ей дают, чувствовать все перемены в торговой политике, проводимые другими державами, не имея возможности возражать против них (Arnauné).

Кто же выиграл от таможенной войны, вызванной Францией? Ее злейший враг — Германия. Едва Франция отказалась ратифицировать договор с Швейцарией, как германские коммивояжеры хлынули в Швейцарию и уже два месяца спустя французский сафьян был вытеснен германским, французские игрушки — нюрнбергскими, французские галантерейные товары — лейпцигскими. Металлургическая, машиностроительная, текстильная индустрия Германии — все они прекрасно заработали. С 228 млн в 1892 г. германский импорт в Швейцарию поднялся на 274 млн в 1895 г. и на 315 млн в 1898 г. Германия прочно завоевала швейцарский рынок и, конечно, впоследствии уже не отдала его обратно.

В конце концов Франция вынуждена была признать себя побежденной, как признал даже главный виновник минимального тарифа, «виновник всего несчастья», Мелин, которого изображали на каррикатурах выжимающим посредством тяжелого пресса пот и кровь из народа и измеряющим, сколько крови в народе еще осталось. Даже он, «хотя и без особого восторга, но по причинам, диктуемым здравым смыслом», согласился понизить 29 ставок минимального тарифа, взамен чего Швейцария предоставила Франции свой конвенционный тариф и наибольшее благоприятствование.

После трехлетней войны был заключен мир, но и минимальный тариф перестал быть низшей границей; благодаря уступкам в нем, возник еще третий тариф. Правда, сторонники автономного тарифа утверждали, что и Швейцария согласилась принять минимальный тариф, получив некоторые незначительные уступки, так что этот тариф «увенчан всеобщим признанием», формально же, для того чтобы соглашение с Швейцарией не

имело формы конвенционного тарифа, уступки, сделанные ей, не были внесены в договор, а получили форму закона, видоизменяющего — как бы по собственному почину Франции — минимальный тариф, соответственно обещаниям, которые были даны Швейцарии; этот измененный минимальный тариф и был распространен на Швейцарию. Таким образом, форма была соблюдена, на самом же деле он был изменен не автономно, а на основании соглашения с Швейцарией.

Уже раньше, при заключении договора с Россией в 1893 г., Франция вынуждена была понизить пошлины на керосин, причем пониженные пошлины в этом случае были внесены в самый договор; но все же кроме того был издан и специальный закон, видоизменяющий минимальный тариф.

Помимо таможенной войны с Швейцарией, Франция, после вступления в силу минимального тарифа 1892 г. и из-за него вела еще несколько таможенных войн — с Испанией, Португалией и Румынией. Впрочем, в этих случаях она не одна была повинна; как мы видели, Испания еще до нее ввела минимальный тариф и отказывалась делать уступки в этом тарифе. Еще до появления французского минимального тарифа 1892 г., но в связи с минимальными ставками на животных тарифа 1882 г.— как мы упоминали,— а также под влиянием применения в Италии минимального тарифа 1887 г., началась в 1888 г. таможенная война Франции с другой страной, рынок которой необходим был Франции, — с Италией.

Итальянский минимальный тариф 1887 г. повысил, по сравнению с прежним тарифом, пошлины на столь важные для Франции предметы экспорта, как оливковое масло, шерстяные, шелковые и смешанные ткани, готовые платья, металлические предметы, галантерейные товары; а в то же время Италия, предоставляя Франции одно лишь право наибольшего благоприятствования (и минимальный тариф), настаивала на понижении ставок на скот, что по французскому тарифу 1882 г. не допускалось. Франция отказывалась обменять свой конвенционный тариф (тогда у нее еще не было минимального) на минимальный итальянский, который в любое время может быть изменен, так как Италия денонсировала торговые договоры. В результате переговоры оборвались. Италия применила к Франции максимальный тариф; Франция, находя свой общий тариф несоответствующим итальянскому максимальному, ввела дополни-

тельные боевые ставки; на это Италия в свою очередь ответила еще более высоким боевым тарифом. Правда, уже год спустя Италия односторонне уничтожила боевые пошлины, ограничиваясь одним максимальным тарифом. Франция же лишь в 1892 году, после того как и она ввела у себя два автономных тарифа, заменила надбавки к прежнему общему тарифу новым максимальным. Но в общем положение едва ли улучшилось — оба максимальные тарифа имели боевой характер. Только в 1898 г. состоялось соглашение, по которому Франция распространила на Италию свой минимальный тариф, а Италия, отказавшись от автономии, — свой новый конвенционный тариф, который являлся результатом тарифных договоров 1891 — 1892 гг. с Германией, Австро-Венгрией и Швейцарией.

Каковы же были результаты таможенной войны между Францией и Италией? Торговые обороты между Италией и Францией до разрыва составляли 500 млн лир, в 1894 г. всего 220 млн, т. е. менее половины. С возобновлением торговых сношений они снова значительно возросли, но лишь в 1910 г. вернулись к уровню половины 80-х годов. По некоторым вычислениям, убыток в итальянском экспорте равнялся за это время двум миллиардам лир, во французском — $1^1/_2$ миллиардам франков. Если же проанализируем цифры несколько ближе, то получим еще более яркую картину разрушений. Уже с 1889 г. французский привоз в Италию, превышавший в 1886 г. пятую часть итальянского импорта, упал почти до одной восьмой его, в частности привоз промышленных изделий сократился с 26 до 16%. А в то же время импорт германских фабрикатов поднялся с 12 до 16%, т. е. Германия вполне догнала Францию. Французские шелковые материи, шерстяные ткани, стеклянные товары, красильные вещества, рельсы, машины, галантерейные товары, мыло уступили в Италии место английским и американским, особенно же германским товарам.

Но еще более пострадала Италия, вывоз из которой во Францию упал в $2^1/_2$ — 3 раза, с 446 до 165 млн лир и с 44 до 17% итальянского экспорта, причем выиграла опять-таки в первую голову и в еще большей степени та же Германия. Вывоз вина из Италии во Францию почти прекратился, осталась одна десятая прежнего экспорта, и, несмотря на рост сбыта в Швейцарию и Германию, потеря не была покрыта и через десять лет. Велик был ущерб и в области экспорта и других продуктов, стоящих

на первом месте: оливки, апельсины и лимоны, шелк-сырец, птица, скот, все они пострадали от таможенной войны. Франция по крайней мере покрыла недобор по вывозу в Италию усиленным экспортом в другие страны — в Англию, Испанию, Алжир. Италии же негде было наверстать брешь, образовавшуюся в ее вывозе.

Минимальный тариф действовал в Италии всего несколько лет — он появился в 1887 г., а в 1891 г. Италия уже заключала тарифные договоры, и все же за эти несколько лет он успел нанести убытки на целое десятилетие; но и он вновь вынужден был уступить место конвенционному тарифу, за который Италия уже крепко держалась вплоть до мировой войны.

И Россия пыталась применить минимальный тариф, но в то время как Италия вернулась к конвенционному тарифу, Россия до 90-х годов его вообще не знала и лишь теперь перешла от единого автономного тарифа, через двойной автономный тариф, к тарифным договорам.

Когда Германия в 1891 г. значительно повысила пошлины на хлеб, а затем в пользу Австрии сделала уступку, которая распространилась и на Соединенные штаты, Россия потребовала не только признания за ней права наибольшего благоприятствования, но и дальнейшего уменьшения хлебных пошлин, т. е. применения к ней ставок более низких, по сравнению не только с общим, но и с конвенционным тарифом. Казалось бы, предъявляя такое требование, она в свою очередь должна была бы выразить готовность пойти навстречу пожеланиям Германии и согласиться на уменьшение ставок своего автономного тарифа, выработанного в 1891 г., который подводил итоги резко-протекционному движению предшествующего 15-летия и во многих случаях был равносилен запрещению привоза иностранных товаров. Но Россия не сочла нужным принять в соображение характер этого тарифа и стеснения, устанавливаемые им для экспорта других стран, соглашаясь в крайнем случае на закрепление некоторых статей его. Тариф 1891 г. рассматривался в качестве минимального; повторялись старые фразы о том, что он тщательно соображен с интересами промышленности и существенные его изменения поколебали бы расчеты наших промышленников и их доверие к устойчивости дарованного им покровительства. А в дополнение к нему был создан путем прибавок в 15 — 30% второй — максимальный — тариф, который дол-

жен был применяться к государствам, не дающим нам конвенционных уступок.

Правительство допускало, что обложение германских товаров по максимальному тарифу может привести к разрыву с Германией и таможенной войне, но рассчитывало на то, что Германия пострадает от этого гораздо больше, чем Россия, и товары ее на русском рынке будут вскоре заменены английскими, так что неудобства, вызываемые их отсутствием, могут быть лишь временные. А в то же время оно надеялось на то, что такими репрессиями можно добиться равноправного с другими державами положения на германском рынке и в то же время сохранить свой минимальный тариф.

Но Германия, отказавшись от выполнения предъявленных Россией требований, предоставила Румынии, конкурентке России в области хлебного экспорта, конвенционный тариф. Ответом явилось введение повышенного (максимального) тарифа на германские товары (1 июля 1893 г.) с прибавлением 50% надбавки (боевые пошлины), за которым последовало повышение в Германии для русских товаров пошлин общего тарифа на 50%, т. е. применение к ним специального боевого тарифа (4/16 июля). Наконец, Россия повысила ластовый сбор с приходящих и уходящих германских судов с 5 коп. (с 2 тонн) до 1 рубля. Борьба продолжалась 8 месяцев — до февраля 1894 г.

На вопрос о том, кто больше пострадал в таможенной войне, происходившей между Россией и Германией с августа 1893 г. до февраля 1894 года — Россия или Германия, ответить не легко. По мнению Цвейга, Гимана и проф. Соболева, Германии был нанесен еще больший ущерб, чем России. Действительно, вывоз в Россию многих весьма важных для германского экспорта предметов сильнейшим образом упал. Напр., вывоз железа, цинка, меди, цемента, химических продуктов, хлопка в 3 — 5 и более раз, хотя экспорт других товаров, как-то: кож, каменного угля почти не изменился. В 1890 — 1892 гг. вошедшие в русские гавани под германским флагом суда по своей вместимости составляли 10% всех судов, а в 1893 и 1894 гг. всего 6%, лишь в 1898 г. они достигли прежней цифры.

Цифры нашего вывоза не дают в этом отношении ничего определенного, ибо вывоз нашего хлеба — главной величины в нашем экспорте — упал уже в 1892 г., до начала тарифной войны, вследствие неурожая 1891 г. и вызванного им запреще-

ния экспортировать хлеб; да и таможенной войне, как мы видели, предшествовали новые германские ставки на хлеб, повышенные вообще, но сокращенные для конкурентов России. Последствия всего этого не могли исчезнуть и в следующем году (году таможенной войны), так что прежние факторы и новые тесно сплетаются. Все же кое-какие указания на результаты тарифной войны статистика дает. (См. Покровский. Сборник сведений по истории и статистике внешней торговли России, т. I, 1902. Стр. 2 — 65. Рыкачев. Привоз хлебов в Германию из разных стран. 1912.)

В 1888 — 1891 гг. ввезено русской пшеницы в Германию в среднем 20,6 млн пуд. и в 1892 г. 15,7 млн пуд., а в 1893 г. — всего 1,3 млн, т. е. в 16 раз меньше, по сравнению с нормальными годами, и в 10 раз меньше, чем даже в 1892 г., — упадок крайне резкий; в следующие же за окончанием таможенной войны 1894 — 97 гг. привоз снова поднимается в среднем до 39 млн пуд. Пшеница, следовательно, явно пострадала от таможенной войны. Но в отношении других хлебов это уже вопрос спорный— их вывоз успел уже в предшествующий год, под влиянием указанных причин, настолько упасть, что дальше уже некуда было итти. Так было с рожью: обнаружилось падение в неурожайном 1892 г. в шесть раз — с 42,4 млн пуд. в 1888—91 гг. до 7,5 — и затем уже только до 5,9 млн в 1893 г. Овес упал в 1892 г. в 20 раз —с 10 до $^1/_2$ млн,—и на том же месте остался и в следующем году. Наконец, в особом, весьма выгодном, положении оказался ячмень, составляя противоположность пшенице: в 1892 г. вывоз его был ниже, чем в предыдущие годы,— вместо 16,6 млн 10,8 млн, но в 1893 г. почти вернулся к прежнему уровню — 15,3 млн, так что таможенная война в сущности мало коснулась его, а в следующие годы вывоз достигал в среднем 33 млн п.

Впрочем, если обратимся к общей цифре экспорта даже пшеницы, вывоз которой в Германию так сильно сократился, то окажется, что падение было вовсе не столь велико, ей пришлось лишь искать себе новых рынков; экспорт ее повысился в Италию (в 1888 — 91 гг. в среднем 32 млн, в 1892 г. столько же, в 1893 г. 44 млн пуд.) и в Швейцарию (в 1888 — 91 гг. 7 млн, в 1892 г., год дифференциации пошлин на хлеб в Германии и год таможенной войны Швейцарии с Францией, сократившей привоз французских хлебов, 11,5 млн и в 1893 г. 14 млн). Возможно, что русские хлеба обходным путем, через Бельгию и Нидерланды в

том же или в перемолотом виде прокладывали себе путь в Германию. Несмотря на требование в Германии свидетельств о происхождении, это было вполне мыслимо; но насчет пшеницы приходится в этом сомневаться, ибо вывоз ее в Бельгию и Голландию сильно упал, по сравнению с нормальными годами (в Бельгию вывезено из России в 1888 — 91 гг. в среднем $7^1/_2$ млн пуд., в 1892 г. 0,2 млн, в 1893 г. 2,5 млн, в Голландию — в 1888 — 1891 гг. 17 млн, в 1892 г. 3,6 млн, и в 1893 г. 5,1 млн).

Что касается других видов зерна, то общее количество вывезенного овса, несмотря на сильное сокращение экспорта в Германию и в 1892 и в 1893 г., поднялось в последнем году, по сравнению с нормальными 1888 — 91 гг., — возрастание отмечено в экспорте по Черному и Азовскому морям (7,4 млн вместо 5,3) и даже по западной сухопутной границе (6,1 вместо 4,5 млн). В общей же сумме вывоз сократился немного — с 64 до 56,5 млн пуд. (в 1892 г. всего 20 млн). Напротив, вывоз ржи как в 1892 г., так и в 1893 г. был гораздо ниже среднего (но в 1893 г. 32 млн, в 1892 г. всего 12 млн), так что потеря германского рынка — впрочем и в том и в другом году — оставалась непокрытой. А ячмень, вывоз которого — как мы видели — и в Германию мало пострадал, вообще обнаружил рост экспорта, ибо в 1893 г. через черноморско-азовскую границу прошло вдвое более, чем в 1888 — 92 гг. (вместо 51 млн — 103), в особенности значителен был рост его в Англию (вместо 26 млн — 42), Бельгию (вместо $4^1/_2$ млн — $6^1/_2$), Голландию (вместо 8 млн — 11), Францию (вместо $2^1/_2$ млн — 9,4 млн).

Так что в результате Россия, повидимому, отчасти сумела заменить одни рынки другими, отчасти пустить одни хлеба вместо других. Общее количество хлеба, вывезенного из России, составляло в 1893 г. всего на 10% меньше, чем в 1887 — 1891 гг. (404 млн пуд. вместо 443), тогда как в 1892 г. на 56% менее (196 млн), по ценности же в 1893 г. на 22% менее, чем в 1890 — 91 гг. (175 вместо 224 млн руб.), — по причине понижения цен и замены более дорогих хлебов более дешевыми; 1892 г., напротив дал, на 60% менее (92 млн). В следующие же годы находим успешный рост хлебного экспорта, по сравнению с 1888 — 91 гг., количественно и во всяком случае возвращение к нормальным годам по ценности.

Таможенная война закончилась русско-германским торговым договором 10 февраля (29 янв. 1894 г.), которым Россия от-

*

казалась от минимального тарифа 1891 г., превратив его в общий тариф, на ряду с новым конвенционным, содержавшим значительно пониженные ставки. После этого Россия уже не делала попыток применять минимальный тариф.

Напротив, Балканские страны, Сербия и Греция не извлекли никакого поучения из тридцатилетней истории минимального тарифа, и в 1910 г. и они решили сделать такую попытку, заранее впрочем сознавая, что если она не удалась более сильным государствам, то им трудно на что-либо рассчитывать. Понимая, что ставки, объявленные минимальными, они удержать не в состоянии, обе страны с самого начала готовы были итти на переговоры по поводу размера этих пошлин.

Строго выдержана система автономного тарифа, хотя и в несколько иной форме, в Соединенных штатах. Здесь принцип — один общий для всех автономный тариф. Помимо него максимальный тариф имеется лишь в зачаточном состоянии — это дополнительные пошлины (по тарифному закону Динглея 1898 г.) на кофе, чай, бобы, тонка и ваниль — для врагов в области торговых сношений, и столь же ограниченные скидки для друзей: на винный камень, коньяк, шампанское, вина, картины и скульптурные работы; эти скидки предоставляет президент тем, кто делает уступки в пользу Америки, признаваемые им взаимными и равноценными. Такие уступки делались на практике на все эти предметы или только на некоторые из них взамен получения полностью или частью европейских конвенционных тарифов (на основах принципа компенсации).

Следовательно, автономный характер тарифа выдержан — понижения заранее предусмотрены и в крайне узких пределах, никакие пожелания и требования иностранных государств не принимаются в соображение, но зато и Америка ни на какие особые уступки в свою пользу не претендует.

Правда, тот же тарифный закон Динглея предусматривает и возможность заключения тарифных договоров, хотя и тут в определенных, заранее установленных, пределах — понижение тарифа допускается не более чем на 20%; далее, беспошлинно могут быть допущены такие товары, которые произрастают или добываются в данной стране, но не производятся в Соединенных штатах (речь идет, следовательно, лишь о произведениях сельского хозяйства или горной промышленности и притом отсутствующих в Америке) и, наконец, возможно за-

крепление освобождения от пошлин с иных продуктов, изъятых от обложения по общему тарифу. Однако помимо таких чисто-американских ограничений (для огромного большинства товаров, следовательно, скидка не более чем на 20%) еще существеннее то обстоятельство, что самое это постановление осталось на бумаге, ибо при заключении договора требовалось согласие обеих палат, а его получить невозможно было.

Это последнее условие содержится и в тарифном законе 1913 г., хотя в нем никаких ограничений нет: президент «уполномочен вести переговоры по заключению торговых сношений с иностранными державами, в коих предусмотрены будут взаимные уступки касательно свободы торговых сношений и дальнейшего развития промыслов и торговли» (Отд. IV. A).

В противоположность Франции, Италии и России, Германия не проделывала опытов с минимальным тарифом, если не считать частичного превращения ставок общего тарифа 1902 г. — именно четырех статей, касающихся хлебов, — в минимальные.

Со времен Каприви она крепко держалась за торговые договоры, понимая, какое крупное значение они обозначают для ее экспорта; с этого пути ее не могли свести даже объединенные промышленники и аграрии, когда в 1902 г. был выработан новый общий тариф. На требование выступить, по примеру Франции, с минимальным тарифом Германия ответила отказом, ибо это значит заранее открыть свои планы противнику — сообщить ему, до каких пределов мы идем, — ослабить свое положение в борьбе за выгодные договоры и, напротив, придать силу другим, а в результате свести переговоры, быть может, к нулю. Но для аграриев, с таким трудом добившихся — в общем тарифе — повышенных пошлин на хлеб, она пошла на уступки, установив минимальные ставки на сельскохозяйственные продукты. Правда, это были минимальные пошлины не на все продукты, а только на четыре хлеба, на пшеницу и полбу ($5^1/_2$ мар. за 100 *кг*, или 42 коп. с пуда вместо $3^1/_2$ мар. в прежнем конвенционном тарифе), рожь (5 мар. за 100 *кг*, или 38 коп. с пуда вместо $3^1/_2$ мар.), овес (тоже 5 мар. вместо 2,8 мар.) и пивоваренный ячмень (4 мар. со 100 *кг*, или 30 коп. с пуда, вместо 2 мар.).

Минимальные ставки на хлеб примирили с долгосрочными договорами и правые партии завзятых противников тариф.

ных договоров; они хотя и не усматривали в договорах верной опоры сельскому хозяйству, как и весьма недовольны были повышением наших пошлин, по сравнению с договором 1893 г., но соглашались с тем, что отказ от заключения договоров мог бы привести к образованию экономической коалиции против Германии и к таможенной войне на всех фронтах. Возобновление договоров в 1905 г. называли даже патриотическим актом, поддержкой сельского хозяйства, которое является опорой правительства, и поздравляли канцлера с благополучным окончанием великого дела, что вызвало впрочем бурный хохот в рейхстаге.

Минимальные пошлины были направлены против России, и Германия сознавала, что интерес последней к заключению договора при исключении из него ставок на хлеб сильно падает. И все-таки она сделала попытку, увенчавшуюся успехом, ибо политические условия в 1904 г. были таковы, что ссориться с Германией нам не приходилось. Россия пробовала выражать свое неудовольствие минимальными ставками, угрожать с своей стороны минимальным тарифом, но получила энергичный ответ от Германии, что эти ставки уже дело решенное. После этого в 1904 г. тарифный договор был заключен на основе минимальных ставок на хлеб; хотя эти ставки и были закреплены, но они не подлежали изменению в течение всего 12-летнего срока действия договора (в сущности нарушение принципа автономии в его чистой форме). Германия одержала победу, которая «обошлась нам дороже, чем русско-японская война».

Это одна из немногих побед минимального тарифа, хотя и неполного, но все же охватывающего крайне существенные в данном случае ставки; согласие России открыло путь и в другие страны — резко-протекционный тариф, да еще с минимальными ставками на хлеб, все же после этого уже легко открывал себе двери к выгодным для Германии торговым договорам.

В отличие от Европы, автономные тарифы широко распространены в колониях и экзотических странах. Это старая европейская система единого автономного тарифа с наибольшим благоприятствованием, нередко с отдельными исключительными льготами в пользу тех или других соседних или дружественных государств. Британские самостоятельные колонии — Канада, Южно-африканский таможенный союз, Австралия, Новая Зеландия — выработали целую систему таких преимущественных или преференциальных пошлин, применяемых в интересах Ве-

ликобритании, как и взаимно в между-колониальном обмене. В одних случаях они делали это, повышая свой тариф и затем сочиняя второй, пониженный для метрополии и для других самостоятельных британских колоний, в других — сооружая повышенный тариф для всех «чужих» и тем сохраняя для «торговли между братьями» прежние, пониженные ставки. Частью преференциальный тариф осуществлялся при помощи огульных надбавок для посторонних или скидок в пользу «своих» в определенном проценте, хотя и различном по отдельным группам товаров, вплоть до полного освобождения некоторых из них для метрополии, или напротив, непредоставления ей никаких уступок для отдельных товаров; частью внимательно разбирались отдельные виды товаров, и преференциальные ставки для Великобритании и колоний осторожно нормировались в каждом отдельном случае.

Эту своеобразную колониальную систему автономного и особого преференциального тарифов Канада пыталась соединить с европейской системой максимального и минимального тарифов, притом совершенно не выдерживая ее, ибо она намеревалась в то же время заключать тарифные договоры. Получилось три автономных тарифа: преференциальный — низший, максимальный — высший и средний между ними — Intermediate Tariff. Последний был предназначен для тех стран, которые представляют Канаде право наибольшего благоприятствования; остальные же получают не этот тариф, а высший, а Британия и прочие колонии низший (преференциальный). При этом, однако, Канада, при заключении торгового договора с Францией установила для различных французских товаров ставки, содержащиеся не в среднем, а в самом низшем, преференциальном тарифе, — так что получилось нарушение системы преференциальности; для нескольких же товаров (шипучих вин и некоторых фармацевтических препаратов) пошлина в договоре с Францией была даже ниже, чем в преференциальном тарифе, — еще большее нарушение системы преференциальных пошлин, как и самого принципа автономного тарифа. Получился, таким образом, какой-то своеобразный договорный тариф, четвертый тариф, совершенно игнорирующий всю столь искусно возведенную трехэтажную постройку тарифов, какая-то дополнительная, независимая от них пристройка, притом тариф чисто-индивидуального характера, созданный для одной лишь Франции.

Канада не признает принципа наибольшего благоприятствования, так что никакого единого конвенционного тарифа у нее получиться не может — возникают специальные тарифы в той или иной комбинации ставок, сообразно потребностям отдельных стран и предоставляемым ими компенсациям. Как бы то ни было, подобно Соединенным штатам, допускающим в тарифном законе 1913 г. договорные тарифы, и Канада — и притом не в теории, а на практике, — признала тарифные договоры, в форме, резко нарушающей таможенную автономию и противоречащей принципу минимального тарифа.

О тройном тарифе с преференциальными пошлинами шла речь и при проектируемом во время войны «экономическом сближении» между Австро-Венгрией и Германией. Имелся в виду не полный таможенный союз с единой территорией, а только специальный пониженный тариф на австро-германской границе, с расчетом на будущее постепенное снятие ставок, — тариф, который должен когда-нибудь исчезнуть.

II. МИНИМАЛЬНЫЙ ТАРИФ НАКАНУНЕ ВОЙНЫ И ВО ВРЕМЯ ВОЙНЫ.

Попыток возродить старую систему автономного тарифа в форме тарифа минимального делалось, как мы видели, в предшествующий войне период весьма много, но ни одни из них вообще не имели серьезного характера: минимальный тариф был таковым лишь по названию, на самом же деле имел свойства общего тарифа, являясь исходной точкой для соглашений, для нового пониженного договорного тарифа; в других случаях государства всячески старались удержаться на минимальном тарифе, допуская отступление от него лишь в крайних случаях, хотя в сущности и это обозначало гибель его, ибо ничего ниже минимального не может быть; на практике, конечно, имеет значение, насколько велики и существенны такие «поправки» к тарифу и какую роль соответствующие товары играют в импорте страны. С этой точки зрения можно сказать, что Франция в 90-х годах лишь отчасти нарушила свой минимальный тариф, несравненно менее, чем Италия в 1890 — 91 гг., чем Россия в 1894 г., и во всяком случае, чем Испания, — и Россия и Испания совершенно провалились со своим тарифом, тогда как Франции удалось сохранить минимальные ставки для большей части импортируемых товаров.

Но для заключения договоров минимальный тариф всегда являлся крупным препятствием, и таможенные войны, столь многочисленные и жестокие в последние десятилетия, были вызваны в первую голову им. Вот почему одни государства, как Россия и Италия, отказались от него и предпочли ему систему конвенционных пошлин. Другие же страны, не желая порвать с автономной таможенной политикой, все же старались смягчить наиболее резкие проявления ее, идя на известную устойчивость в международных сношениях.

На пути создания такого смешанного автономно-конвенционного тарифа первые шаги, повидимому, были сделаны той же Испанией, которая, как мы видели, впервые применила принцип минимального тарифа; в данном случае они оказались более удачными. После многочисленных таможенных войн, Испания, ожидая после опубликования нового таможенного тарифа 1906 г. дальнейших столкновений, сочла необходимым обратить внимание на заявления и предложения некоторых держав, сделанные при самом пересмотре тарифа, и тем предупредить возможные неприятности, хотя бы со стороны определенных государств. Так, еще до издания этого тарифа Испания вступила в соглашение с Германией и последняя выразила готовность признать новый испанский минимальный тариф, если Испания примет во внимание ее интересы. Испания при пересмотре тарифа ограничилась невысокими ставками на лакированные кожи, на ножовый товар и на ряд других предметов, имеющих существенное значение для германского экспорта в Испанию.

При выработке тарифа Пейн-Эльдрича в Соединенных штатах дипломатические представители различных государств усердно подчеркивали недопустимость повышения некоторых ставок; благодаря их напоминаниям, оказавшим поддержку президенту Тафту и демократической партии, удалось остановить в некоторых пунктах попытки протекционистов к дальнейшему усилению тарифа, напр., в отношении ставок на кожаные перчатки, вышивки и т. д.

Еще большее влияние иностранные державы оказали на французский минимальный тариф 1910 г. Если последний, в отличие от своего предшественника — тарифа 1892 г., не вызвал таможенных войн, то этим Франция обязана в значительной мере тому, что при пересмотре тарифа она шла навстречу требованиям других государств. Так, напр., Германия и Ав-

стрия настояли на пониженных ставках на инструментальную сталь. Соединенные штаты не допустили запретительных пошлин на хлопковое масло, которые имелись в первоначальном тарифе. Но особенно умела использовать свои дружественные отношения с Францией Великобритания. Она обратила внимание Франции на то, что отказ с ее стороны принять в соображение торговые интересы Англии и британских колоний мог бы привести к нежелательным последствиям в виде усиления агитации Чемберлена в пользу протекционизма, что было бы весьма неприятно для самой Франции. Это произвело впечатление, и Англия добилась уступок в обложении столь важных объектов экспорта во Францию, как сталь, сельскохозяйственные машины, инструменты, бумажная пряжа, сапожный товар, шляпы и т. д. Франция уступила Англии и в интересах индийских масличных семян; с этих семян, на которые, по проекту, устанавливались высокие пошлины, в целях защиты французского рапса, были в результате почти совсем сняты пошлины.

Другие ставки Франция понизила по предложению Швейцарии. При пересмотре тарифа в 1910 г. Франция обнаружила намерение упразднить те уступки, которые она сделала Швейцарии в 1895 г., с целью прекращения таможенной войны. Но Швейцария пригрозила новой таможенной войной, и под влиянием этого Франция бросила мысль об усилении пошлин на шелковые ткани, часы, вышивки, машины, музыкальные инструменты, холодильные аппараты.

В том же 1910 г. Соединенные штаты применили тот же способ — добились понижения пошлин на столь важное для них хлопковое масло в тарифах Сербии и Греции, причем и тут это было сделано еще до окончательного обсуждения новых проектов в парламенте.

Наконец, дипломатические представления сыграли роль и в судьбе проекта таможенных пошлин, внесенного в бельгийский парламент в 1910 г. Хотя вызван он был протекционистским течением, но его появление в то же время значительно облегчалось и желанием Бельгии оказать давление на новый французский тариф, который нарушал и ее интересы. Но представления Германии, указавшей на то, что не только Франция, но и она, Германия, пострадает от этих пошлин, облегчили задачу фритредерской партии, и законопроект не прошел.

Таким образом, в самое последнее предшествующее войне

время экономическая наука могла отметить возникновение новой разновидности таможенного тарифа, видоизменение автономного тарифа, в который вносится известная договорная струя. Конечно, достигнуть основной цели всякого договорного тарифа — добиться соответствующих уступок у противника — этот суррогат конвенционного тарифа не в состоянии, ибо нет обсуждения отдельных статей на конференции представителей обоих государств, нет возможности поэтому добиться посредством уступок определенных компенсаций. Вместо единого договора, определяющего тарифы обоих государств, имеется два независимых друг от друга действия того и другого, сопровождаемых каждый раз определенными указаниями, предложениями и ходатайствами со стороны другого. Но являясь суррогатом конвенционного тарифа, такой смешанный тариф, фактически связанный требованиями других стран, будучи тарифом хотя и автономным, но все же не односторонним, — вполне пригоден для устранения резких международных столкновений в таможенной области. Он устраняет наиболее опасное свойство автономного тарифа — его непримиримость, его способность вызывать экономический разрыв между государствами. В этой борьбе с главным недостатком автономного тарифа заключается его цель и значение. А сторонникам минимального тарифа он доставляет видимость автономного характера пошлин, успокаивает их и тем, что самый компромисс между собственными выгодами и интересами других государств достигается при этой смешанной системе уже в стадии составления и обсуждения тарифа, а не впоследствии по выработке и опубликовании его, что тариф получает окончательный облик у себя дома, а не на конференции, не является результатом соглашения.

Война выдвинула в России на очередь вопрос о форме и характере тарифа, и большинство, повидимому, стояло за автономный, минимальный тариф, как такой, который гарантирует России свободу действия, «экономическое освобождение» от иностранных товаров, в особенности от германского ввоза, приближает ее к самодовлеющему хозяйству. Указывалось на то, что Германия втянула Россию в торговые договоры (тарифные), закрепила за собой на долгий срок пониженные ставки, нанеся ущерб русской промышленности и проложив путь немецким товарам, преследуя одну лишь цель — закрепостить за собой рынок в полтораста миллионов русских «варваров». «Война, разорвавшая

связывавшие Россию торговые договоры, должна раз навсегда освободить ее и обезопасить от Германии, открыть дорогу развитию ее производительных сил, дать возможность строить свое хозяйственное будущее. Приветствовалось денонсирование 31 декабря 1916 г. договора России с Италией (вследствие чего действие его прекращалось с 1 января 1918 г.), так что — за падением германского и австрийского трактатов — оставались лишь французский и португальский договоры, которые, как утверждали, также надо прекратить поскорее, устранив таким путем — посредством дружественных переговоров — последние преграды на пути к таможенной самостоятельности. Только ликвидировав эти остатки конвенционных тарифов, мы «в состоянии будем приняться со свободными руками за большое дело: не чинить только свою таможенную политику, не класть на старое заплаты, а ломать и срывать его, чтобы построить нечто совершенно новое—просторное здание на крепком фундаменте». При будущей перестройке мирового хозяйства каждая страна должна думать о себе, а «вступать в новые торговые договоры с нашими союзниками — это значит попасть в новое экономическое рабство, заменить одно иго — Германию— другим, быть может, не столь тяжелым, но все же добровольно налагаемым на себя бременем в виде требований союзных держав».

В таком смысле были инструктированы и делегаты России, командированные на Парижскую экономическую конференцию 1916 г.; «Россия, — говорилось в инструкции (Отд. В. «Постоянные меры взаимной помощи и сотрудничества между союзниками»), — для освобождения ее промышленности от порабощения промышленностью иностранной» (стало быть, не только германской!) предполагает «придерживаться автономного таможенного тарифа, ставки которого не подлежат закреплению или понижению по договорам; этот тариф применяется, под условием взаимности, к товарам, ввозимым как из союзных, так и из нейтральных стран; по отношению же к враждебным государствам будет применяться повышенное обложение, которое могло бы быть доведено до 100% в зависимости от обложения этими государствами русского ввоза».

Проектировалось, следовательно, два автономных тарифа: минимальный — для союзников и нейтральных стран, максимальный — для неприятельских держав. Парижская конфе-

ренция нисколько не стесняла этой автономии. Она предусматривала на переходное время либо полный бойкот, либо существенные ограничения для неприятельских товаров (Отд. В, ст. 4), а в качестве постоянных мер для последующей эпохи, в целях оживлений своих производительных сил и создания независимости от неприятельских государств, — самостоятельную, наиболее сответствующую интересам каждой страны экономическую политику, которая, между прочим, может отражаться «в таможенных пошлинах и запрещениях временного или постоянного характера» (Отд. С, ст. 1).

Конечно, рядом с мечтаниями о китайской стене, отгораживающей Россию от мирового рынка, высказывались и другие взгляды, исходившие из того, что Россия слишком втянута в мировой рынок, чтобы она могла выйти из него, напротив, ей придется и далее развивать свой вывоз, задача может заключаться лишь в прекращении гегемонии Германии путем «распыления» нашего вывоза между различными странами, как и в рассеянии естественного спутника его — привоза; наш рынок является большой приманкой как для наших врагов, так и для союзников, и при тонкой дипломатической игре мы сумели бы распределить этот рынок между претендентами на него с наибольшими для себя выгодами».

Но и те, кто скептически относился к идее торгового разрыва с Германией и кто верил в будущность торговых договоров и конвенционной политики — и они не могли не признавать, что заключение тарифных соглашений немедленно по прекращении войны, и притом на продолжительные сроки, да еще при прогрессирующем обесценении валюты, было бы крайне трудно. Поэтому находили, что пока необходимо оставить за собой тарифную автономию, считаясь, конечно, при выработке тарифа и окончательном проведении его в качестве закона с нуждами и пожеланиями союзников—речь шла, следовательно, о приведенной выше смешанной системе; только впоследствии, когда экономическая жизнь народов и мировой рынок вернутся к нормальному положению, можно будет возвратиться к прежнему сближающему народы и обеспечивающему будущность и русскому экспорту конвенционному началу.

Но во время заключения Брестского мира Германия для себя восстановила тариф Б, приложенный к русско-германскому торговому договору 1904 г., следовательно, свой

прежний конвенционный тариф, действовавший до начала войны; все, что не попало по этому договору в конвенционный тариф, осталось в общем, и теперь — как и прежде — не было связано, допускало любые изменения. Но и конвенционный тариф Германия в праве была, по п. 2 отд. VI, денонсировать, начиная с 30 июня 1919 г., так что спустя полгода она обладала бы полной тарифной автономией. В РСФСР также на первых порах возрождался старый конвенционный тариф А, включенный в торговый договор 1904 г., но сверх того, теперь к конвенционному тарифу 1904 г. прикреплен был еще и общий тариф 1903 г.; вся та часть его, которая не была связана никаким договором, являлась прежде автономной, была теперь также закреплена, и притом не на краткий срок до 31 декабря 1919 г., а на продолжительный период вплоть до 31 декабря 1925 года. [1]

Эту систему применил Версальский мир к Германии — тариф ее закреплен был вплоть до начала 1923 г. в наиболее важных своих частях, а именно в отношении всех тех ставок, которые к началу войны были связаны торговыми договорами, и сверх того относительно ряда других статей, имеющих значение для Антанты. Сюда относятся, напр.: хлеба, рис, масличные семена, хлопок, табак, южные плоды, колониальные товары всякого рода, растительные масла, искусственный шелк, шерсть. Точно также Австрия лишена была, в силу Сен-жерменского мира 10 сентября 1919 г. (на этом настаивала в особенности Италия), права повышать в течение 3 лет ставки на фрукты, овощи, оливковое масло, яйца, свиней, мясо и жи-

---

[1] Правда, РСФСР в праве была денонсировать отд. VII, именуемый торговым договором с Германией, но отд. VI продолжает действовать, а в немто имеется п. 7, который гласит: поскольку в тарифном приложении А или в другом месте нет других постановлений, применяется на все время настоящего провизориума и предоставленного пунктом 2-м наибольшего благоприятствования обще-русский таможенный тариф от 13(26) января 1903 г. Время же, в течение которого действует пункт о наибольшем благоприятствовании, — по 31 декабря 1925 г.; если же право отказа от торгового договора, содержащегося в отд. VII, будет использовано позже 31 декабря 1922 г., то и дольше, до истечения трехлетнего со дня денонсирования срока. В этом отделе VI, в «соглашении об экономических отношениях между Германией и Россией» и заключался центр тяжести, закрепление всего общего тарифа 1903 г., лишение его всякой автономии и притом установление для нас всего тарифа, и старой конвенционной и бывшей автономной, по Брестскому миру связанной части, вплоть до 1926 г., с обязанностью даже тут денонсировать его за целых три года вперед.

вую птицу, поскольку они были закреплены договорами, действовавшими к моменту начала войны.

III. МИНИМАЛЬНЫЙ ТАРИФ ПОСЛЕ ВОЙНЫ

Еще во время войны во Франции с разных сторон раздавались требования повысить общий или максимальный тариф и изменить систему применения минимального тарифа таким образом, чтобы последний являлся минимальным не только в том смысле, что ниже его нельзя итти ни в коем случае, но и в том отношении, что он составляет наименьший из существующих во Франции тарифов, но вовсе не тот нормальный тариф, который распространяется на все государства, предоставляющие Франции свой единый автономный или свой конвенционный тариф, поскольку таковой имеется. Иными словами, следует ввести систему дифференциации тарифных ставок, предоставляя каждой стране, с которой Франция заключает договор, те или иные скидки с общего тарифа, но отнюдь не минимальный тариф полностью. Последним могут воспользоваться целиком лишь некоторые страны в виде исключения. Получается весьма гибкая система, при помощи которой Франция может выговаривать себе в каждом отдельном случае те или иные скидки с общего тарифа в других странах и взамен их делать соответствующие понижения в своем общем тарифе, не доходя, однако, до ставок минимального тарифа.

Эту систему Франция действительно проводит в настоящее время. Она заключила ряд торговых договоров — с Италией, Испанией, Польшей, Эстонией, Финляндией, Канадой, Чехо-Словакией. Везде применяется один и тот же принцип. Франция выговаривает себе различные уступки в виде допущения определенного контингента запрещенных к привозу товаров, или права совершенно свободного привоза их, или в качестве скидок с общего тарифа и сверх того всегда наименьший имеющийся в стране тариф (наибольшее благоприятствование). А в то же время она для каждой страны разбивает все ставки своего тарифа на три группы. К одним товарам, привозимым из данной страны, применяется французский минимальный тариф. Для другой группы товаров устанавливается средний тариф (tarif intermédiaire), получающийся путем скидок в известном проценте (от 15 до 80%) с разницы между общим и минимальным тарифом. Составляются, следовательно, в каждом договоре

два списка: один — товаров, облагаемых наименьшими ставками, которые существуют в настоящее время и будут существовать впоследствии (по минимальному тарифу); другой — товаров с обозначением для них размера ставки в процентах (по среднему тарифу), причем и эта ставка сохраняется в том же проценте, независимо от размеров самих ставок, остается та же, как бы ни изменялись общий и минимальный тарифы. Наконец, все прочие товары, не попавшие ни в первую, ни во вторую группу, подлежат оплате по наивысшему, общему тарифу, который для большинства товаров значительно выше минимального. Об этих товарах в договорах вовсе не упоминается, так как исходную точку составляет общий тариф, и лишь, поскольку от него допускаются отступления, это необходимо особо оговорить.

Само собою разумеется, каждая страна, заключавшая договор, старалась выговорить себе у Франции для тех товаров, которые являются наиболее важными предметами экспорта ее во Францию, минимальный тариф. Но Франция идет на это лишь за соответствующие уступки с другой стороны и только постольку, поскольку это не противоречит ее интересам, т. е. поскольку означенные товары не являются опасными конкурентами каким-либо существенным отраслям ее промышленности. В последнем случае контрагенты идут на компромисс, соответствующим товарам предоставляется не минимальный тариф, а средняя между ним и общим тарифом ставка, которая может и приближаться к минимальному тарифу, если она, напр., доходит до 80% разницы между обоими тарифами. Мы находим и такие случаи, когда Франция предоставляет минимальный тариф или скидку с общего тарифа тем или другим товарам в пределах известного контингента, т. е. для известного количества данного товара, тогда как, поскольку привоз превышает установленную цифру, товар уже облагается по повышенной ставке, обычно по общему тарифу.

И до войны во Франции существовал такой средний тариф, лежащий между общим и минимальным, но он тогда применялся только к одной Канаде, был результатом специального соглашения с ней. В настоящее время таких посредствующих тарифов получается целый ряд, так как для каждой страны, с которой Франция заключает договор, она делает уступки по иным видам импортируемых товаров и (в среднем тарифе) в неодинаковых размерах по отдельным группам товаров. Конечно,

и при установлении конвенционных тарифов делаются иные скидки с общего тарифа для каждого контрагента. Но там не получается многочисленных тарифов, в виду того, что они все — как мы видели — скреплены оговоркой наибольшего благоприятствования. Если бы Франция последнюю применяла к другим странам, то же получилось бы и в данном случае. Но тогда в результате господствующим оказался бы опять тот же минимальный тариф, который являлся таковым до войны, он был бы и теперь, в сущности, единым применяемым Францией тарифом.

Однако, Франция — как мы видели — желала именно избегнуть такого обобщения минимального тарифа, она хотела установить многообразие тарифов и поэтому отказалась от применения принципа наибольшего благоприятствования к другим странам. Так что получился тот самый результат, который был бы налицо в том случае, если бы какая-либо страна установила несколько конвенционных тарифов, не сопровождающихся правом наибольшего благоприятствования (см. выше гл. XI).

В сущности, так и поступает Франция. Мы имеем здесь перед собой ряд тарифных договоров, заключенных ею, ряд выработанных путем соглашения с другими странами конвенционных тарифов. До войны этого не было, никаких тарифных договоров Франция не признавала, никаких уступок не делала, а попросту предоставляла свой минимальный тариф. Так что может получиться представление, что нынешний образ действия Франции как будто гораздо более либеральный, по сравнению с прежним: она идет навстречу пожеланиям других стран, делает в их пользу скидки со своего тарифа. Но это только так кажется. На самом деле она дает им гораздо меньше, чем прежде. Низшая граница и теперь установлена так же, как это было раньше. Но даже на эту низшую границу они уже не могут претендовать полностью.

В ее пределах устанавливаются таможенные тарифы в каждом отдельном случае. Договоры, заключаемые Францией, отличаются от прежних тарифных договоров или имеющих ныне место в других странах, лишь тем, что вместо определяемых в твердых цифрах ставок, обычно в виде пошлины с тонны, которая для данного товара фиксируется (или в проценте с цены его), вносится в договор скидка с разницы между ставкой общего и минимального тарифа, выраженная в процентах. Это соответ-

ствует принципу Франции не связывать себе рук, сохранять за собой свободу изменения ставок. Последняя, действительно, остается, так как Франция может изменить в любое время не только общий и минимальный тариф (она предоставляет в отношении известной группы товаров тот тариф, который в каждое данное время будет минимальным, не определяя самого содержания его), но и средний тариф закрепляет только процент с существующей в каждом данном случае разницы ставок, но отнюдь не самые ставки.

Так что мы имеем перед собой новую своеобразную систему таможенного тарифа, систему ряда конвенционных тарифов, одновременно существующих в стране, но конвенционных тарифов особого типа, по своему содержанию совершенно не определенных, не имеющих ни одной связанной ставки. Каждая ставка может быть Францией в любой момент изменена, произвольно повышена, чего настоящий конвенционный тариф совершенно не допускает. И все-таки это конвенционные тарифы, являющиеся результатом особого соглашения, тарифы прилагаемые к торговым договорам; и торговый договор, содержащий список товаров, облагаемых по минимальному тарифу, и другой список товаров, пользующихся скидкой с разницы между ним и общим тарифом, не может не быть назван тарифным договором. Но только это конвенционные тарифы и тарифные договоры особого рода, построенные по новой, ранее неизвестной системе.[1]

Отличие их от старой системы заключается еще и в том, что конвенционный тариф этого нового типа существует одновременно с минимальным тарифом. До войны такая комбинация не была известна. Минимальный и конвенционный тариф не могли итти рука об руку, исключали друг друга. А теперь то, что казалось прежде немыслимым, стало реальным фактом. Франция идет на соглашения, делает уступки (хотя и не связывает ставок, а предоставляет лишь наименьший существующий в каждое данное время тариф для одних товаров и определенную в процентах скидку для другой группы), но при этом она может заключать конвенционный тариф лишь в границах известного заранее установленного минимума. Она имеет, с другой стороны, минимальный тариф, но в пределах его заключает тарифные договоры.

---

[1] См. выше (гл. XI) о нашем соглашении с Италией — и там только процентные скидки со ставок, ставки же могут изменяться.

При такой комбинации минимального тарифа с конвенционными нельзя, конечно, уже выдвигать против первого того возражения, которое делалось прежде, что другие страны знают заранее, что они получат, и поэтому могут с своей стороны не пойти совершенно на уступки. В данном случае им приходится выговаривать себе применение минимального тарифа к одним товарам, возможно больших процентных скидок (с разницы между общим и минимальным тарифами) к другим, стараясь добиться первого для наибольшего количества, для остальных второго, применяемого иногда лишь к известному контингенту, — они стараются достигнуть того, чтобы этот контингент был возможно больше. Так что выгоды можно получить и очень большие или, наоборот, весьма незначительные. Приходится ради этого, с своей стороны, делать всевозможные уступки.

Однако и во Франции в последнее время стали указывать на неправильность установления таких промежуточных тарифов, находя, что в то время, когда она предоставляла свой минимальный тариф всем государствам, она находилась в гораздо более выгодном положении. Выражением этих новых взглядов является новый франко-германский договор 17 августа 1927 г. И здесь применяется система списков, практикуемая во Франции, как и в других странах после войны, посредством которой устанавливались до сих пор различные скидки и различные правила для разных групп товаров. Однако в договоре с Германией они имеют уже иной характер. Так, любопытно уже то обстоятельство, что многие ставки товаров, перечисленных в списке А, который предоставляет Германии действующий французский минимальный тариф, закреплены, так что Франция лишена возможности в будущем изменить их без согласия Германии, руки у нее связаны. Но еще важнее особенности списка В, который содержит три четверти товаров, экспортируемых Германией во Францию и ставки которого не только закреплены полностью, но закреплены не соответственно размерам действующего французского минимального тарифа, а исходя из нового проектируемого Францией тарифа, причем они почти на половину ниже ставок содержащихся в проекте французского таможенного тарифа, не одобренного французским парламентом. Сверх того этот договор устанавливает, в отличие от предыдущих, наибольшее благоприятствование.

Однако, на ряду с такими новшествами, обнаруживающи-

мися в германско-французском торговом договоре, мы все же находим применение прежней системы промежуточных тарифов в договорах, заключаемых и в последнее время Францией с другими странами. И во всяком случае минимальный тариф (соединенный с общим) сохраняется и в новом французском проекте.

В других странах, где до войны существовал минимальный тариф, он и теперь остался и имеет тот же характер, что и раньше. Так, Испания в 1922 г. опубликовала свой новый таможенный тариф, попрежнему состоящий из «первого тарифа» — максимального и «второго тарифа» — минимального. Но в действительности и теперь эта система так же мало выдерживается, как и раньше. Минимальный тариф отнюдь не является таковым, а превращается в общий тариф, с которого делаются скидки. Так, в силу договоров, заключенных с Швейцарией и Францией, Испания уже понизила различные ставки минимального тарифа, так что опять получился третий — конвенционный тариф. Это предусмотрено тарифным законом 22 апр. 1922 г., который предоставляет правительству право, по выслушании заключения комиссии по охране испанской промышленности и постоянной тарифной комиссии, делать скидки со второго тарифа тем странам, которые согласятся предоставить испанским товарам равноценные льготы. Эти скидки не должны быть огульны, а могут касаться лишь отдельных товаров и, по общему правилу, не должны превышать 20% ставок второго тарифа. Однако в исключительных случаях правительство может делать уступки, и превышающие 20%.

В противоположность Испании, Португалия отказывается делать понижения против ставок минимального тарифа. Законом 20 апреля 1923 г. установлен новый максимальный и минимальный тариф, который заменил ту же систему, существовавшую до войны (максимальный вдвое выше минимального). Португалия попрежнему применяет минимальный тариф не только ко всем тем государствам, с которыми заключены торговые договоры, но и к тем, с которыми никаких соглашений не существует, но которые с своей стороны облагают португальские товары минимальным или иным наиболее низким тарифом. Лишь в отношении прочих действует максимальный тариф, почти все ставки которого вдвое выше, по сравнению с минимальным. В момент издания нового тарифа еще существо-

вали, в силу действовавших торговых договоров, особые льготы в пользу отдельных стран, вследствие чего имелись ставки более низкие, чем установленные в новом минимальном тарифе. Это решено устранить, приведя все соглашения в соответствие с ним и ни в коем случае не опускаясь ниже его.

И Югославия сохранила старую сербскую систему тарифа 1904 г., установив новый максимальный и минимальный тариф 4 июня 1921 г. Однако она распространяет минимальный тариф лишь на те государства, которые не заключили с нею торговых договоров, и не только не допускает понижения его, но даже не признает закрепления этих ставок в договорах, оставляя за собой полную свободу действий.

Новое явление составляет применение этой системы в Бельгии. Здесь был впервые в 1923 г. выработан новый двойственный тариф максимальный и минимальный, причем первый по общему правилу втрое выше второго. Он распространяется на страны, с которыми не заключено торговых договоров, а также на те, которые не ставят Бельгию в равное с прочими положение и не предоставляют ей права наибольшего благоприятствования или стесняют бельгийскую торговлю. Временно он может быть применен и к товарам тех стран, конкуренция которых может быть опасна для бельгийской промышленности, вследствие расстройства валюты.

В договорах с Чехо-Словакией, Австрией и Германией Бельгия установила средний тариф (между максимальным и минимальным), но с 1 октября 1926 г. он не применяется более. С другой стороны, бельгийский закон допускает в особенных случаях понижение ставок ниже минимального тарифа, с последующим утверждением парламента. Но до сих пор и это не осуществлялось на практике, так что фактически в Бельгии действует минимальный тариф.

И в Греции, Норвегии, Бразилии, Чили применяется ко всем странам один и тот же минимальный тариф, предоставляемый им в силу права наибольшего благоприятствования.

ГЛАВА ТРИНАДЦАТАЯ
СИСТЕМА НАИБОЛЬШЕГО БЛАГОПРИЯТСТВОВАНИЯ

Кроме общих сочинений, указанных в гл. II и в особенности в гл. X, следующие специальные работы о праве наибольшего благоприятствования: *Bonnet*. La clause de la nation la plus favorisée. 1900. *Lehr*. La clause de la nation la plus favorisée et la persistance de ses effets. (Revue de Droit International. T. XXV. 1893.) Его же. La clause de la nation la plus favorisée spécialement d'après les règles en vigueur en Angleterre et aux Etats-Unis. (Revue de Droit International. 2-e série. T. XII. 1910.) *Visser*. La clause de «la nation la plus favorisée» dans les traités de commerce. (Revue de Droit International. 2-e série. T. IV. 1902). *Cavaretta*. La clausola della nazione piu favorità. 1906. *Stanley Kuhl Hornbeck*. The Most-favoured nation Clause in Commercial Treaties. Its function in theory and in practice and its relation to tarif policies. 1910. *Stone*. Most-favoured-nation Relations between Germany and the United States. 1906. (North American Review. T. 182. 1906). *Herod*. Favored Nation Treatment. 1901. *Arndt*. Die Zweckmässigkeit des Systems der Meistbegünstigung. 1901. *Melle*. Die Meistbegünstigungsklausel (Holzendorffs Handbuch. III. 1881). *Schraut*. System der Handelsverträge und der Meistbegünstigung. 1884. *Glier*. Die Meistbegünstigungsklausel. 1905. *Borchardt*. Entwickelungsgeschichte der Meistbegünstigung im Handelsvertragssystem. 1906. *Teubern*. Die Meistbegünstigungsklausel in den internationalen Handelsverträgen. 1913. *Horstmann*. Handelsverträge und Meistbegünstigung. 1916. *Wolf*. Vorzugsbehandlung im Rahmen der Meistbegünstigung. (Festgabe fur Fr. Neumann. 1905.) *Trescher*. Vorzugszölle. 1908. *Poznanski*. La clause de la nation la plus favorisée. 1917. *Reichesberg*. Die Meistbegünstigung in den künftigen Handelsverträgen. 1918. *Salsmaslian*. La clause de la nation la plus favorisée. 1921. *Springer*. Die Bedeutung der Meistbegünstigungsklauesl für das internationale Privatrecht. (Zeitschr. für internat. Recht. 1917-18. B. XXII.) *Isay*. Meistbegünstigungs- und Gleichberechtigungsklauseln im internationalen Recht. (Zeitschr. für Völkerrecht. B. XII). *Hepp*. Théorie generale de la clause de la nation a plus favorisée en droit international privé. 1914. *Farra*. Les effets de la clause de la nation la plus favorisée et la spécialisation des tarifs douaniers. 1910. *Crandall*. The American Construction of the Most-favoured-nation Clause. (American Journal of International Law. VII. 1913). *Harris*. The Effect of the Mostfavoured-nation Clause upon the Status of Aliens. (Proceedings of the American Society of International Law. Fifth Annual Meeting. 1911.) *Barclay*. Effects of the «Most favoured nation» Clause in Commercial Treaties. (International Law Association. Report of the 24-th Conference.

1908). *Hoffmann.* Meistbegünstigungsklausel (Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie. |II. 1925). *Я. Д. Маковский.* Условие наибольшего благоприятствования в торговых договорах. 1917.

Paul Müller. L'article 11 du traité de Francfort. (Journal des Economistes. 1888). *Oncken.* L'article onze du traité de paix de Francfort (Revue d'économie politique. 1892). *Mages.* Des consequences de l'article 11 du traité de Francfort. *Sartorius von Waltershausen.* Der Paragraph elf des Frankfurter Friedens. 1915.

Jastrow. Die mitteleuropäische Zollannäherung und die Meistbegünstigung. 1915. *Schüller.* Meistbegünstigung und Vorzugszölle. 1916. (Schriften des Vereins für Socialpolitik. B. 155. T. I). *Schumacher.* Meistbegünstigung und Zollunterscheidung. 1916. (Там же.) *Schilder.* Mitteleuropa und die Meistbegünstigungsfrage. 1917.

Вормс. Условное наибольшее благоприятствование. (Вестн. Нар. ком. внешн. торг. 1921. № 2—3.) *Сигрист.* Основные принципы новейших международных торговых договоров. (Вестн. Фин. 1924. № 11.)

I. СУЩНОСТЬ НАИБОЛЬШЕГО БЛАГОПРИЯТСТВОВАНИЯ И ИСТОРИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ЭТОЙ СИСТЕМЫ

В торговых договорах, которые заключались между европейскими государствами в предшествующие войне десятилетия — как можно усмотреть из изложенного нами содержания этих договоров (см. гл. VIII) — применяются две различные системы. Прежде всего система специального нормирования тех или иных условий обмена в смысле установления определенно указываемых в договоре прав для подданных, судов и товаров другой стороны, причем это могут быть либо правила, выраженные в общей форме, либо в виде исключения, делаемого в пользу подданных договаривающейся стороны в отличие от собственных подданных данного государства. Если правила последнего рода, создающие притом лишь quasi-льготы в пользу иностранцев (на самом деле этим изъятиям их от обязанностей в данной стране соответствует отсутствие у них политических прав в ее пределах), в договорах между европейскими державами составляют редкое исключение, то гораздо более важны такие постановления, как свобода привоза и вывоза, свобода транзита и недопустимость транзитных пошлин; но устанавливаются и определенные основные принципы в области товарообмена. Что же касается всех других случаев, то к ним применяется система приравнения — не выговаривается определенных условий, а подданные, товары и суда подчиняются существующим в данной стране правилам, причем это может быть либо, во-первых, принцип наибольшего благоприятствования,

согласно которому подданные, суда и товары данной страны приравниваются к подданным, судам и товарам всякой другой иностранной державы или, точнее, той, которая в данном отношении пользуется наибольшими правами и преимуществами, либо, во-вторых, принцип уравнения иностранных подданных и судов (товаров он не может касаться) с собственными подданными и судами в отношении их прав и обязанностей.

И в том, и в другом случае государство сохраняет за собой свободу действия в том смысле, что оно односторонне нормирует соответствующие области товарообмена; но — и в этом заключается ограничение — оно обязано те же нормы применять и к собственным подданным и судам и к иностранным в равной мере или ко всем иностранным товарам (судам, подданным), независимо от их национальности. Из указанных двух принципов — принципа приравнения к собственным подданным и судам и принципа наибольшего благоприятствования, как именуется пользование правами той державы, в пользу которой установлены наибольшие льготы, второй вызывает большие споры и пререкания, тогда как против первого, повидимому, не делается возражений, и никаких сомнений по поводу толкования его не может быть. Конечно, и по поводу последнего могли бы возбуждаться различные вопросы. Так, хотя в общем и целом права в области производства торговли и промыслов устанавливаются в европейских государствах на однообразных основаниях, так что приравнение к собственным подданным создает равенство для всего населения, своего и чужого, во всех странах, но все же такое уравнение приносит гораздо больше выгоды народам с развитой торовлей, усердно посещающим другие страны, чем тем, кто мало занимается торговлей или производит ее у себя дома, не отправляясь в другие государства. И в еще большей мере это относится к судам; надо иметь в виду державы, имеющие обширный флот, флаг которых развевается на всех морях, и страны с небольшим флотом, пользующиеся в значительной мере иностранными судами. Равноправие с туземными судами имеет, очевидно, для тех и других весьма не одинаковое значение.

Но на практике эти сомнения имели мало значения. Только в после-военное время и в отношении подданных и судов принцип равноправия стали заменять системой наибольшего благоприятствования, что дает государству возможность устанавли-

вать известные ограничения для всех иностранных подданных и судов (см. гл. X).

Что касается наибольшего благоприятствования, то этот принцип — как можно усмотреть из предыдущего — широко применялся и прежде в торговых трактатах. Идет ли речь о правах иностранцев в отношении производства торговли и промыслов, или о праве приобретения ими имущества или об отправлении ими повинностей, связанных с владением недвижимостью, или о правах, предоставляемых иностранным акционерным обществам, — везде установлено, что они будут пользоваться теми же льготами и изъятиями, какие будут предоставлены подданным (или товариществам) какой-либо иной иностранной державы. В частности, в отношении обязанностей иностранцев по опеке, прав иностранных комми-вояжеров, правил по паспортам применяется принцип наибольшего благоприятствования. Он установлен в отношении иностранных судов и грузов, наконец он применяется в отношении уплаты таможенных пошлин привозных и вывозных (транзитные вообще исключаются).

Однако, мы могли в то же время усмотреть из предыдущего, что во многих статьях принцип приравнения к иностранцам или иностранным судам кумулировался с принципом наибольшего благоприятствования, и в последнем случае второй принцип в сущности теряет свое значение. Это имело место при определении общих прав иностранцев по производству торговли и промыслов, в отношении повинностей, связанных с владением недвижимым имуществом, в отношении судов и грузов, прихода судов в порт, пребывания и выхода оттуда, размещения, нагрузки и разгрузки, пользования различными приспособлениями.

Таким образом, в области двух основных категорий прав, предусматриваемых торговыми договорами, — права производства торговли и промыслов (и уплаты соединенных с этим сборов) и прав, установленных в области судоходства, — принцип наибольшего благоприятствования в сущности отпадал. Он сохранял свое значение и в этих областях (именно в первой из них), поскольку речь шла о таких сравнительно второстепенных правах, как правила о паспортах или комми-вояжерах, или более существенных постановлениях, касающихся приобретения недвижимости или деятельности иностранных акцио-

нерных обществ. Только в настоящее время — как указано — применение его расширилось. Но и теперь наиболее важное значение приобретает этот принцип в сфере привоза и вывоза товаров, в применении к таможенным пошлинам. При установлении последних никакой другой принцип не применим — о равноправии с собственными произведениями не может быть речи, ибо они не ввозятся в страну, а произведены в ее пределах, установление его означало бы вообще отказ от взимания пошлин. Правда в тарифных договорах устанавливается самый размер таможенных ставок для различных товаров, но, с одной стороны, всегда остаются непоименованные товары, к которым применяется принцип наибольшего благоприятствования, а с другой стороны, и поскольку фиксируются ставки, в дополнение к ним присоединяется наибольшее благоприятствование, так как возможно понижение этих ставок в какомлибо последующем договоре в пользу третьей державы.

Но в области таможенных пошлин роль и значение наибольшего благоприятствования весьма велики и по другой причине. В то время как в отношении прав собственных граждан по торговле, а следовательно и иностранцев, как и в области правил, касающихся судоходства и судовых сборов, европейские государства обнаруживают в общем весьма мало разнообразия, мы находим, напротив, крайнее расхождение, коль скоро дело идет о таможенных тарифах, в зависимости от применения в большей или меньшей степени принципов фритредерства и протекционизма, сообразно развитию в стране тех или иных отраслей сельского хозяйства и промышленности и т. д. Взаимность проявляется в том, что каждая из них предоставляет гражданам или судам другой стороны те же права, что и другая, — это и получается на практике, в случае приравнения их к своим подданным и своим судам. Но получение обеими сторонами одинаковых пошлин, уплачиваемых при ввозе своих товаров на территорию противной стороны, имело бы для них весьма мало смысла, ибо каждое из договаривающихся государств заинтересовано в низких пошлинах именно для данных, а не иных товаров, и при ввозе их в данную, а не какую-либо иную страну — все зависит от того, какие товары сбывает и желает сбывать это государство противной стороне. И с другой стороны, установление равных ставок обеими договаривающимися державами обозначает, быть может, для одной из них

весьма небольшую уступку, для другой же, напротив, крупную жертву, ибо создается опасная конкуренция той или иной, нуждающейся в охране и весьма важной для страны, отрасли хозяйства. Поэтому равенство в услугах с обеих сторон, взаимность может здесь выражаться лишь в предоставлении равных с прочими государствами прав, в применении для данного рода товара одинакового тарифа, независимо от привоза их из той или другой страны.

В новейших торговых договорах и обращается особое внимание на точное, не вызывающее сомнений, выражение принципа наибольшего благоприятствования именно в применении его к таможенным пошлинам и в особенности к привозным, ибо вывозные — как мы видели выше — давно уже свелись к единичным и случайным явлениям в таможенных тарифах.

В русской конвенции с Францией 1905 г. оно выражено следующим образом. Во всем, что касается таможенных пошлин, взимаемых при входе и при выходе через сухопутные границы или морем, пошлин привозных, вывозных и иных, обе стороны взаимно обещают одна другой не допускать в пользу подданных или произведений другого государства никакого понижения, никаких преимуществ, облегчений или льгот без распространения таковых немедленно и безусловно на подданных и на однородные произведения обеих стран, так как непременное намерение обеих сторон состоит в том, чтобы во всем, что касается привоза, вывоза, транзита, склада, обратного вывоза, местных сборов, куртажа, таможенных тарифов и обрядов, равно как во всем, что относится до производства торговли и промыслов,—русские во Франции и французы в России пользовались правами наиболее благоприятствуемой нации.

Здесь речь идет не только о товарах, но и о подданных, не только о таможенных тарифах, но и об обрядах, говорится о «немедленном и безусловном» распространении льгот, предоставленных третьей державе, причем все это выражено в форме запрещения предоставлять другим странам большие преимущества, чем договаривающейся стороне. Несколько иначе и точнее этот же принцип выражен в других договорах, заключенных Россией почти в то же время. «Произведения почвы и промышленности России, ввозимые в Германию, — говорится в договоре с Германией 1904 г. (то же в договорах с Австро-Венгрией и Италией), — и произведения почвы и промышлен-

ности Германии, ввозимые в Россию... ни в каком случае, ни под каким предлогом не будут подвергаться более высоким или иным пошлинам, сборам, прямым или косвенным налогам, а равно подлежать дополнительным пошлинам или запрещению к привозу, кои не распространялись бы на однородные произведения всякой другой страны».

В этом случае наибольшее благоприятствование выражено уже в виде обязанности по отношению к договаривающейся стороне (а не запрещения для других стран), но в отрицательной форме («не будут подвергаться иным» и т. д.). Для верности же тут же прибавлена и положительная сторона: «соответственно сему, всякая льгота и преимущество, всякое понижение ввозных пошлин, значащееся в общем или договорном тарифах, предоставленное одной из договаривающихся сторон третьей державе, без срока или на время, безусловно или за эквивалент, распространяются немедленно, безусловно, без ограничений и безвозмездно на произведения почвы и промышленности другой стороны».

«Немедленно, безусловно, без ограничений и безвозмездно» — это характерные особенности принципа наибольшего благоприятствования. Все льготы, выгоды, преимущества, уже дарованные, или те, которые будут дарованы кому-либо иному, распространяются на договаривающуюся сторону «immédiatement et sans compensation», «gratuitement», «sans condition», «immediately and without condition», «sofort und ohne weiteres» — как гласит эта формула в различных трактатах. Так, напр., Россия в 1893 г. заключила торговый договор с Францией, получив от нее право наибольшего благоприятствования и предоставив то же право с своей стороны. Затем, два года спустя, Франция — как мы видели выше — по трактату с Швейцарией понизила пошлины по 29 статьям своего тарифа, напр., сократила обложение пиленого леса, сыра, конденсированного молока, бумажных тканей. Все эти понижения, в силу наибольшего благоприятствования, тотчас же распространились и на Россию и некоторые из них имели для России крупное значение. России не пришлось для этого входить в какие-либо новые соглашения с Францией, вести с ней переговоры, просить для себя того же, что дано было Швейцарии, ибо для получения всех этих выгод оказалось достаточным существования прежнего франко-русского договора, снабженного правом наи-

более благоприятствуемой державы. Последнее отличается тем свойством, что, подобно магниту, притягивает к себе все льготы и преимущества, которые получает какая бы то ни было иная держава, где бы она ни находилась и в чем бы ни заключались те выгоды, которые она себе выговорила.

При отсутствии его та или другая страна, выговорив себе какие-либо льготы, оказалась бы в исключительном положении, ибо все прочие лишены были бы этих выгод. Это означало бы переворот в мировой торговле, и таким переворотом должен был бы сопровождаться каждый новый договор между двумя странами. Принцип наибольшего благоприятствования предупреждает такие потрясения, устраняет захват того или другого рынка одной страной и вытеснение из него всех прочих. Этот принцип является, следовательно, необходимым условием для развития международной торговли, основой всякого мирового обмена, ибо ставит всех конкурентов в равное положение, никому не дает преимуществ перед другими, никого не снабжает исключительными привилегиями.

В 1891 — 92 гг. Германия, как мы видели, заключила ряд торговых договоров с Австрией, Бельгией, Швейцарией, Италией; одновременно последовали трактаты Австро-Венгрии со всеми этими странами. «Но можно ли говорить, — спрашивает Sombart, — о каком-то особенно тесном сближении между этими пятью державами? Ведь существует наибольшее благоприятствование, которым, напр., та же Германия связана и с прочими европейскими государствами, напр. с Швецией, Нидерландами, Францией и т. д. В силу этого, они нисколько не дальше для Германии, чем Австрия или Швейцария, и Швейцария или Австрия вовсе не ближе ей, чем Швеция или Нидерланды. Все они стянуты одним и тем же поясом наибольшего благоприятствования, все находятся в равном положении».

Таков европейский принцип, положенный в основу торговых договоров, проходящий красной нитью чрез все современные международные трактаты. Но есть еще иной — американский. Хотя он именуется иногда «условным наибольшим благоприятствованием» (bedingte Meistbegünstigung), но в действительности ничего общего с «благоприятствованием» не имеет. В самом деле, в договоре России с Северо-американскими соединенными штатами 1832 г. читаем: «Если одна из договаривающихся сторон предоставит впоследствии другим нациям

какое-либо преимущество, то с того же момента оно распространяется и на другую сторону. Казалось бы, имеется полное равенство, хотя о немедленном и безвозмездном получении тех же прав уже нет речи. Но дальше трактат продолжает: «причем каждая сторона будет пользоваться оным (преимуществом, даваемым какой-либо державе) безвозмездно, если то преимущество будет дано безусловным образом, или с предоставлением равных выгод, если оно будет условное». Так как преимущества, даваемые кому-либо даром, в сношениях между государствами встречаются настолько редко, то первый случай превращается в фразу, не имеющую реального значения.

Вся суть во втором — не «если», а «так как» преимущество дается другой стороне условно, т. е. при заключении с нею договора, под условием выгод, получаемых от нее, то другие страны их не получат, если также не предоставят равных льгот. Иначе говоря, если Россия сделала уступки Соединенным штатам, а потом Соединенные штаты предоставляют новые выгоды Франции, то России они не даются, а ей нужно предварительно еще раз предоставить какой-либо эквивалент американской республике. Поэтому система эта именуется принципом эквивалента, компенсации, иногда и принципом взаимности (reciprocité), хотя последнее название, как и именование условным наибольшим благоприятствованием, способно лишь ввести в заблуждение: о взаимности мы говорим, когда обе стороны предоставляют друг другу равные права — они могут установить взаимно наибольшее благоприятствование, могут и ограничиться взаимным применением системы эквивалента. Это принцип — «do ut des», принцип коммерческий, как его называют. Уступками пользуется не всякий, а только тот, кто за это заплатит; каждую льготу надо купить, выменять, нужно для этого вступать в новое соглашение в противоположность наибольшему благоприятствованию, в силу которого всякая выгода, предоставляемая какой-либо стране, в тот же момент дается и данному государству.

Соединенные штаты вовсе не имеют в виду — по их словам — дифференциацию пошлин; речь идет лишь о компенсации — выгода за выгоду. И все же это значит отсутствие равенства, дифференциация. Вместо одного, одинакового для всех, тарифа, создается множественность тарифов, многотарифная система; одна страна получает такие уступки, другая

иные, третья опять преимущества, которых не имеет ни первая, ни вторая. Получается тариф всевозможных оттенков, разной ценности, в зависимости от того, что уплатил тот или другой контрагент, — тому, кто больше дал, предоставлены и более выгодные уступки. Но обладание более значительными преимуществами равносильно более выгодному положению на данном рынке, такому положению, при котором есть полная возможность уничтожить всех других конкурентов, пользующихся меньшими правами. Это сильное оружие и, главное, заранее неизвестное, которое можно пустить всегда в ход. Если Россия заключила договор с Соединенными штатами, не получив права наибольшего благоприятствования, то имеет ли она какую-либо гарантию в том, что все выговоренные ею льготы, за которые она сделала с своей стороны уступки Америке, не станут иллюзорными и весь договор не потеряет всякий смысл и всякую ценность для нее, вследствие того что вскоре после этого какая-либо иная страна получит еще большие льготы, будет платить в Америке еще более низкие пошлины? К чему тогда самый договор, зачем вся система международных трактатов, если всякий новый договор может уничтожить смысл всех предыдущих? Наибольшее благоприятствование есть своего рода страхование от такого рода убытков, а система эквивалента уничтожает эту гарантию, ставит контрагента в худшее положение, по сравнению с другими, в положение не наиболее, а «наименее благоприятствуемой державы».

Придерживаясь этой «прогрессивной», «рациональной» системы, Соединенные штаты и сами оказывались в таком неприятном положении, когда другим странам дается больше, чем имеют они. Германия, напр., в декабре 1910 г. предоставила американской республике весь свой договорный тариф, т. е. все, что она ранее дала другим странам, но на новые льготы, впоследствии установленные Германией в договорах с Японией, Португалией и Швецией в 1911 г., Америка не могла претендовать. Франция же, при заключении договора в том же 1910 г., ограничила американскую республику даже в пользовании преимуществами, которые уже к тому времени были даны другим странам, не согласилась распространить на нее даже весь свой автономный (минимальный, см. выше) тариф, и Америка вынуждена былв пойти на такое умаление своих прав, ибо принцип эквивалента неминуемо приводил к этому.

Договор может вообще ограничиваться одним лишь перечислением взаимно устанавливаемых в пользу контрагента выгод — на такие-то товары ставки понижаются, на такие-то вовсе отменяются, на такие-то закрепляются и т. д. — и не содержать никаких дополнений на случай, если третьи державы получат большие выгоды, так что эти державы в качестве возможных конкурентов игнорируются. Эту систему можно назвать системой умолчания, системой отсутствия предупредительных мер на случай, если конкуренты получат больше. В одном договоре России с Пруссией (1825 г.) дело даже не ограничивается таким отрицательным моментом, а, во избежание всяких сомнений, прибавлено, что на льготы, предоставленные третьим державам в договорах, которые заключены или будут заключены, договаривающиеся стороны претендовать не могут. Заранее, следовательно, предупреждают, что ссылаться на эти льготы нельзя, но, конечно, можно заключить новый договор и выговорить себе новыми уступками и то, что получили другие государства. Этому никто не препятствует. Такой системы придерживается, как мы увидим ниже, Франция в настоящее (послевоенное) время.

Ровно столько же, сколько фигура умолчания, ничего не говорящая о том случае, когда другим дается больше, гарантирует и система эквивалента. И там ни на какие выгоды, дарованные другим, нельзя претендовать, нельзя на этом основании ничего требовать, но выменять их можно за соответствующий эквивалент. Но что значит «соответствующий»? Значит ли это, что равноправие достижимо, стоит только пожелать его, что и при этой системе возможен единый тариф вместо дифференциации пошлин? Он, конечно, возможен, но не необходим, ибо все зависит не от желания покупателя, не от той страны, которая хочет воспользоваться теми же выгодами, что и другие, а от продавца, от того, признает ли он предлагаемый эквивалент достаточным, соответствующим, или потребует прибавки. Если Соединенные штаты понизили пошлины на французские товары взамен известных льгот, полученных от Франции, то какие выгоды должна им предоставить Россия, чтобы воспользоваться этими понижениями? «Выход из положения труден потому, что нельзя изобрести такой математической формулы, при помощи которой можно было бы легко и безошибочно находить неизвестное, т. е. точную безошибочную компенсацию». Иначе говоря,

раз нет международного трибунала, третейского суда, который определял бы размер эквивалента, устанавливал бы понятие «соответствующего» в каждом отдельном случае, то все зависит от понижающей пошлины страны, в данном случае от Соединенных штатов. Она может потребовать такую цену за эту льготу, что фактически лишит возможности ее приобрести.

Оговорка наибольшего благоприятствования появилась в торговых договорах сравнительно поздно. Исходной точкой в истории торговли было не стремление бороться с конкурентами на равных основаниях, а желание вообще не допускать никакой конкуренции. Торговлю на данном рынке надо было захватить для себя, для купцов своего племени, купцы других национальностей, делавшие попытки проникнуть туда же, изгонялись, их корабли пускались ко дну, их товары истреблялись. Под знаком такой исключительной монополии развивалась торговля в течение многих столетий, так, что очевидно, не было места наибольшему благоприятствованию. Коль скоро же приходилось терпеть конкурентов, дело шло не о равном с ними положении, а о получении особых выгод, которые им ни под каким видом не должны были быть даны. Естественным считалось, что более слабые в политическом и экономическом отношении города и племена довольствуются меньшими льготами, чем более сильные конкуренты их. Такое исключительное положение занимали, напр., в средние века ганзейцы в Англии, Фландрии, Новгороде, Скандинавских странах, венецианцы и генуэзцы в странах Востока. На острове Кипре купцы крупнейших торговых наций — Венеции и Генуи (в XIV — XV ст.) изъяты от уплаты пошлин (привозных и вывозных), тогда как другие — итальянцы, а также провансальцы, каталонцы, платят их в размере 2%, а все остальные купцы подлежат пошлине в 4% с цены товара, да еще вносят особый сбор на борьбу с пиратами и на поддержание безопасности на море.

Еще в XVI веке, когда страны Востока попали в руки осман, в торговле европейцев с этими странами господствовал принцип исключительных монополий — противоположность идее наибольшего благоприятствования. Договор или капитуляция, заключенная в 1535 г. между Францией и султаном Солиманом, определяла, что вся торговля должна происходить под французским или венецианским флагом. Но новые торговые державы — Голландия и Англия — не могли на это пойти, и они

добивались привилегий в торговле с Турцией. Они хотели, конечно, большего, чем получили французы, но султан, находившийся в дружбе с Францией, не мог этого выполнить. Тогда они настаивали на предоставлении им по крайней мере тех же прав, и Франция вынуждена была на это согласиться, отказываясь от своего исключительного положения. В 1675 г. Англия и в 1680 г. Нидерланды, в силу капитуляций, приобрели те же права. Так впервые получилась система равенства, равных для всех льгот, — исходная точка принципа наибольшего благоприятствования.

В XVII ст. торговое соперничество ведет к войнам, но таким же путем или угрозами применить силу достигаются нередко равные с другими странами права. В результате новые страны приравниваются к тем, которые уже раньше заключали договор и получили те или другие выгоды. Так, напр., англичане в 1661 г. выговаривают себе в Дании те же льготы, которыми там пользовались голландцы, а два года спустя те же правила распространяются на французов.

Голландцы, англичане, французы — все они добиваются одинаковых прав в Испании и Португалии, в Скандинавских государствах и т. д. Эти три торговых народа, к которым иногда присоединяются и ганзейские города, уже тогда были заинтересованы в том, чтобы ни один из них не пользовался большими правами, чем другой или третий, и им удавалось осуществить этот принцип равноправия.

Это был первый шаг на пути к наибольшему благоприятствованию, но это еще не было осуществление этого принципа. Последний заключается в предусмотрительности относительно возможных будущих льгот, даруемых кому либо, а здесь этого еще не было. Каждая из этих стран желала получить то, что уже принадлежало другим торговым народам, но эти другие народы ведь могли впоследствии расширить свои права, и в этом случае приходилось, очевидно, заключать новый договор, если вообще контрагент соглашался на это, а до тех пор страна находилась в убытке. В Испании первыми по времени, получившими торговые выгоды, были англичане, затем к ним были приравнены голландцы, а еще позже ганзейцы. Но так как эти народы получили не только то же, что англичане, но и новые выгоды, то Великобритания вынуждена была в 1665 г. настаивать на заключении нового договора с Испанией, чтобы пользоваться снова рав-

ным положением с Голландией и Ганзой. Если бы она при этом еще более расширила свои права, то Голландии и ганзейским городам пришлось бы в свою очередь вступить в новое соглашение с Испанией. И так могло бы итти до бесконечности, мог бы получиться круг, в котором вращались бы эти страны, не говоря уже о том, что в этот круг могли войти и новые государства с еще большими преимуществами в торговле с той же Испанией. Для устранения этой возможности в испанско-нидерландском договоре 1667 г. говорится: подданные обоих государств должны пользоваться теми же преимуществами, которые предоставлены в настоящем или были бы предоставлены в будущем «Христианнейшему (французскому) королю, Ганзейским городам или любому другому королевству или государству в такой же широкой, полной и полезной мере, как если бы они были специально установлены или включены в настоящий трактат».

Здесь предусмотрено и будущее, предусмотрены все страны, которым могут быть даны выгоды, и прибавлено: как если бы эти льготы содержались в самом договоре. Исходная точка, следовательно, та, что каждая страна может претендовать лишь на то, что ей специально дано, льготы же, даруемые другим державам, ее не касаются; это формула умолчания, о которой речь шла выше. Чтобы иметь право и на эти выгоды (как в данном случае), нужно не только оговорить это особо, но и представить себе известную фикцию, что эти преимущества будто бы включены в самый договор, что в тот момент, когда Испания дает новые выгоды Франции, она берет трактат, с Голландией ранее заключенный, и вписывает туда добавочные статьи.

А затем дело упрощается, благодаря тому, что взамен приравнивания договаривающейся стороны ко всякому иному государству, получающему те или другие права, ее приравнивают к тому, которое пользуется в каждый данный момент наибольшими льготами. По-французски же слова: «страна, пользующаяся наибольшими выгодами», выражалось фразой: «la nation la plus favorisée», что переводилось на русский язык сначала «наивяще фаворизованная нация», а затем «наиболее благоприятствуемая держава». К этой державе приравнивался контрагент или попросту признавался наиболее благоприятствуемым, получал право наибольшего благоприятствования. Отсюда и получился этот столь странно звучащий в настоящее время термин — это просто неудачный перевод с французского.

*

Тот же постепенный ход развития находим и в России. В конвенции России с городом Любеком в 1713 г. последний приравнивается к англичанам и голландцам, наиболее важным торговым державам: «такую же вольность, которую прочие нации, яко Англичане и Голландцы в продаже и покупке, в вывозе и привозе товаров и в пошлинах имеют позволить». Вслед за этим в том же году Россия обещала Данцигу «такие же вольность и привилегию, какие даны доныне городам Любеку и Гамбургу и прочим дружеским нациям, или каковы впредь они получить могут». Здесь Данциг получает не только то, что другие ганзейские города, но и то, что предоставляется какой-либо иной дружественной державе. И, наконец, в конвенции с тем же Данцигом, заключенной 4 года спустя, уже говорится только о «прочих дружественных народах с его Велико-Царским Величеством в теснейшей дружбе находящихся». Дружественные народы и обозначает в данном случае те, которым предоставлены льготы, народы наиболее благоприятствуемые.

Термин этот встречается уже в XVII веке. В договоре Испании с Нидерландами 1609 г. еще говорится, что подданные их, торгуя в их странах, не будут платить бо́льших пошлин, чем туземные жители или союзники, подлежащие наименьшему обложению — les moins chargés. Напротив, в англо-шведском трактате 1661 г. читаем, что подданные обоих королей будут пользоваться полной свободой посещать их страны и торговать в них, уплачивая обычные пошлины наравне с иностранцами, наиболее благоприятствуемыми — sur le pied des étrangers qui sont les plus favorisés. В России одними из первых, содержащих этот термин, является договор с Англией 1734 г., согласно которому (ст. 28) «обеих стран подданные в их областях всегда, яко наилучше фаворизованный народ, трактованы и почитаны быть имеют».

Но все это были только первые случаи применения нового принципа. Он распространялся не сразу, еще долго преобладала старая система. Там, где можно было, где то или другое государство имело достаточно силы, оно настаивало на исключительных правах, не распространяемых на других, или же добивалось этого в обмен на какие-либо особые льготы; ему давались монопольные права, а, следовательно, прочие державы уже не могли воспользоваться правом наибольшего благоприятствования. Так, по Метуэнскому договору 1703 г., королева Ве-

ликобритании обязуется «никогда — будет ли мир или война между королевством британским и французским — за португальские вина не требовать под именем пошлины или налога или под каким бы то ни было другим титулом, прямо или косвенно, более, чем потребуют с такого же количества или меры французского вина, с вычетом или скидкой третьей части пошлины или налога». В случае же, если бы эта скидка была изменена или уменьшена, «то Его Священное Величество король Португалии вправе снова запретить сукна и прочие британские шерстяные мануфактуры» (см. мои Лекции по истории эконом. быта, 6 изд., т. II, стр. 141 и сл.). Эта дифференция английских пошлин на вино, предоставление Португалии всегда на одну треть меньших пошлин, чем уплачивали французские вина, просуществовала в течение свыше столетия. Только в 1830 г. англичане денонсировали (прекратили) договор, что составляло их право; они ведь в любой момент могли отменить преимущества для португальских вин, лишаясь вместе с тем права ввоза своего сукна в Португалию. Но последнего им теперь уже опасаться нечего было, так как обстоятельства изменились, и Португалия, несмотря на отмену договора, и не думала мешать им привозить свое сукно, наравне с материями из других стран.

Неудивительно после этого, если и в тех договорах, где уже встречается принцип наибольшего благоприятствования, последний нередко распространяется лишь на будущее время, относится лишь к тем правам, которые в будущем получат третьи державы («privileges which shall be hereafter granted»; «aucune nation n'obtiendra à l'avenir par aucun nouveau traité quelque préférence»), напротив, не касается тех льгот, которые уже ранее, до заключения данного договора, предоставлены каким-либо государствам; последние во многих случаях выговаривали себе исключительные преимущества, и предоставление этих льгот другими державами означало бы нарушение прежних договоров («sans contrevenir aux traités de commerce antérieurs»). Таков напр. договор 1766 г., в котором португальский король предоставляет Дании пользование «всеми возможными правами, изъятиями, привилегиями и преимуществами, но без нарушения предыдущих торговых трактатов, заключенных с другими державами» (ст. 1), на будущее же время он обязуется, «что никакая другая нация не получит в будущем путем нового трактата какого-либо предпочтения перед

датчанами». В известном Эденском договоре, состоявшемся в 1786 г. между Францией и Англией, с обеих сторон были сделаны исключения, под влиянием более ранних трактатов, снабженных особыми привилегиями: Англия исключила из наибольшего благоприятствования французские вина, в силу упомянутого Метуэнского договора (привилегия Португалии), Францию же заставил сделать оговорку Pacte de Famille 1761 г., заключенный между Бурбонами, носившими корону во Франции, Испании и Сицилии — подданным этих трех держав взаимно гарантируются особые льготы.

Но и помимо этого наибольшее благоприятствование находилось в эту эпоху еще в зачаточном состоянии.

Поскольку мы вообще встречаем его, оно не только в XVII веке, но и в XVIII ст. относится ко всевозможным постановлениям, но только не к центральному вопросу, не к таможенным пошлинам, что в эпоху автономных тарифов было вполне естественно и понятно. Наибольшее благоприятствование применяется к праву купцов приезжать, перевозить товары, покупать и арендовать дома, нанимать приказчиков, матросов и ко многому другому. Пошлины же остаются попрежнему различные, для одной страны они больше, для другой меньше или даже вовсе отсутствуют. В России в первой половине XVII ст. различались «немцы вообще» и «немцы свейские» (т. е. шведские), — первые платили 2 алтына с рубля, вторые — один, а с англичан «всяких пошлин имати есми не велели». Точно также в конце XVII ст. французам дозволялось приезжать в Архангельск с платою пошлин по Новоторговому уставу и по 5 золотых с каждого корабля; пруссакам разрешена торговля с платежом «достойной» пошлины, а шведам — «вольная и беспошлинная торговля». Но положение не изменилось и в XVIII ст., даже тогда, когда во второй половине его Россия заключила с западноевропейскими государствами ряд трактатов «о дружбе и торговле», в которых говорится — берем для примера договор с Данией 1782 г., — что «российские подданные в Дании, а датские подданные в России будут всегда почитаемы народами наиболее благоприятствуемыми, и обе высокие договаривающиеся стороны обязываются дозволять обоюдным подданным вспоможение, облегчение и выгоды торговые, какие естественно от такого преимущества происходить могут, дабы колико возможно распространять и приводить в цветущее состояние торговлю

российских подданных в Дании, а датских в России» (ст. III). Следовательно, речь идет о наибольшем благоприятствовании. Но дальше ст. V, в которой трактуется о таможенных пошлинах, гласит: «обеих высоких договаривающихся сторон купечествующие подданные имеют платить с товаров своих пошлины и поборы, определенные во взаимных областях тарифами, действующими, или впредь будущими». Так что в этом случае ни о каком наибольшем благоприятствовании не упоминается; датчане подлежат в России (и русские в Дании) общему тарифу, и на них не распространяются особые уступки, которые получили бы другие державы.

То же содержится и в других торговых договорах, заключенных Россией в конце XVIII ст., — с Австрией, Францией, Португалией, королевством Обеих Сицилий. Повсюду читаем о даровании подданным обоих государств «прав свободности и изъятий, каковыми пользуются вящше благоприятствуемые европейские народы», и «выгод, коими торговля их может распространяться и процветать в Империи Нашей». Повсюду упоминается о том, что «коммерции имеют свободно и беспомешательно», «как на земле, так и водою учреждены быть»; и подданные «таковые привилегии и пользы в своем купечестве получать, какие дружелюбнейшим народам в оных позволены». Но в то же время, коль скоро дело заходит об уплате пошлин, те же подданные подлежат «обыкновенным пошлинам», «тарифам настоящим или будущим», «тарифам ныне действующим или впредь быть имеющим», о получении же скидок в пошлинах, делаемых в пользу других государств, ничего не упоминается.

В действительности, Россия делала в этих же трактатах различные уступки взамен льгот, предоставляемых ей данной страной, но этих пониженных пошлин и не думала распространять на другие государства, с которыми были уже заключены договоры. Так, напр., в русско-австрийском договоре 1785 г. говорится, что «к вящшему поспешествованию подданных его величества Императора, повелеваем с венгерских вин брать пошлины впредь не более 4 руб. 50 коп. с оксофта в шесть анкеров» (ст. VI). Та же уступка включена в последующие договоры с Обеими Сицилиями и Португалией, относящиеся к 1787 г. А это было бы совершенно излишне, если бы эти страны пользовались в отношении пошлин наибольшим благоприятствованием.

Сомнения вызывает лишь «трактат между английским и рос-

сийским дворами о дружбе и взаимной между обеих держав коммерции» 1734 г. В этом договоре имеется прежде всего общее положение о наибольшем благоприятствовании. А в других местах трактата поясняется точнее: «подданным имеет быть позволена совершенно свободная навигация и купечество во всех их, в Европе лежащих областях, где ныне навигация и купечество другому которому народу позволено, или впредь позволено быть может» (не касается, конечно, колоний). Русские купцы в Великобритании и английские в России имеют право торговать и «домы строить, покупать и наймовать и оные паки продавать» в тех же местах, где «которому-нибудь другому народу позволено есть», и т. д. Наконец (ст. 10), «подданным обеих высокодоговаривающихся сторон не надлежит с привозных и вывозных товаров своих более пошлин платить, почему других народов подданные тамо платят». Хотя на первый взгляд в этом трактате — в отличие от упомянутых — право наибольшего благоприятствования распространяется и на таможенные пошлины (как эта ст. 10 истолковывается обыкновенно), но повидимому более правильно утверждение Я. Д. Маковского, согласно которому и здесь дается право лишь на общие тарифные ставки, но не на какие-либо скидки с последних, делаемые в пользу других государств. И тут имеется в виду право уплаты тех, «обыкновенных пошлин», которые упоминаются в русско-шведском договоре 1743 г.; право «не более пошлин платить», чем другие народы, означает то же, что платить пошлины по общим «тарифам, действующим или впредь будущим», как говорится в других (упомянутых выше) трактатах, заключенных Россией.

Это предположение подтверждается и тем, что, несмотря на русско-английский договор 1734 г., англичане не воспользовались сделанным позже в пользу других государств понижением в 25% в пошлинах с товаров, идущих через черноморские и азовские порты. Для Австрии была сделана эта сбавка в 1785 г. (ст. VII), для Франции в 1786 г., на Англию же она была распространена лишь после того, как Англия заключила новый договор с Россией в 1793 г. Очевидно, при существовании наибольшего благоприятствования Англия немедленно же воспользовалась бы этим преимуществом, не прибегая к какому бы то ни было новому соглашению.

Но так как попытки истолковать все эти договоры иначе, в наиболее выгодном для себя смысле, несомненно делались раз-

личными государствами, а Россия не имела ни малейшего намерения изменить своей системе, то она в одном из договоров заявила об этом так, чтобы не оставалось никаких сомнений, и хотя по форме это относилось к одной лишь стране, с которой заключен был договор, но по смыслу Россия обращалась и ко всем другим, с которыми находилась в договорных отношениях. «В рассуждении ввоза товаров, — читаем в уже упомянутом трактате с Пруссией 1825 г., — поступаемо будет на основании общих тарифных постановлений, кои будут существовать в каждом государстве в продолжение действия настоящей конвенции. Напротив же никто не может иметь права на особенные условия, содержащиеся в частных конвенциях, которые заключены уже или впредь заключены будут одною из договаривающихся сторон с какою-либо постороннею державою» (ст. X). Различаются, следовательно, общий тариф и особые условия, таким образом, что право на общий тариф, свобода от каких-либо дополнительных, чрезвычайных сборов принадлежит всякому, вытекая из самого заключения договора, для получения же особых уступок, предоставляемых определенным странам, нужно сверх того получить право наибольшего благоприятствования. Но последнего Россия в эту эпоху не признавала еще, совсем не желая делать себе затруднений в установлении тех или иных льгот для различных государств, не считая себя обязанной ставить их все в равное положение.

Такой же точки зрения придерживались, повидимому, и западно-европейские государства. Не равенство, а дифференциация являлась принципом торговой политики того времени, борьба из-за получения больших преимуществ, чем те, которыми пользовались другие. Торговые договоры рассматривались как средство, которым один народ старается перехитрить другой (Юсти), как способ добыть для себя преимущества у другого народа, не давая ему каких-либо равноценных льгот с своей стороны (Мабли). Правда, мы находим в XVIII ст. в отдельных случаях и договоры, применяющие принцип наибольшего благоприятствования и к таможенным пошлинам, как напр., договоры, заключенные Францией с Гамбургом в 1769 г. и с Мекленбургом в 1779 г., в которых говорится, что товары французские и ее колоний, «привозимые оттуда на французских судах, не будут платить ни иных, ни более высоких пошлин, чем произведения почвы и промышленности того же рода, привозимые на судах

какой-либо иной иностранной и наиболее благоприятствуемой державы». Однако, — в противоположность утверждению Glier'a, — такие договоры, содержащие действительное наибольшее благоприятствование, составляют в XVIII ст. редкое исключение.

В первые два десятилетия XIX века число их больше. Но — по справедливому замечанию Borchardt'a—даже и в этих случаях остается открытым вопрос, действительно ли наибольшее благоприятствование обеспечивало равноправие в отношении размера пошлин, выговоренных специальными договорами. Не шла ли и здесь речь о том же, о чем говорится в заключаемых Россией в эту эпоху трактатах — о праве на равный общий тариф, не предупреждается ли и здесь возможность установления для той или другой страны тех многочисленных дополнительных пошлин (surtaxes), которые взимались в эту эпоху (см. гл. VIII), в случае привоза товаров под иностранным флагом (surtaxes de pavillon), привоза их не прямым путем, а из европейской гавани (surtaxes d'entrepot), и многих других, которыми столь богата первая половина XIX века? В приведенных договорах именно подчеркивается уплата равных пошлин, независимо от того, на судах какой нации товары привезены. И не заботилось ли каждое государство не столько о нуждах контрагента в смысле предоставления ему тех же прав, что и прочим, сколько о своей свободе предоставить, в случае желания, те же преимущества, которые оно дало данной стране, и другим государствам? В договоре Англии с королевством Обеих Сицилий 1816 г., где Англия ранее пользовалась исключительными привилегиями, подчеркивается, что, понижая в пользу Англии пошлины на 10% и предоставляя ей право наибольшего благоприятствования, «в том числе и в отношении таможенных пошлин», Сицилия не лишает себя тем самым права «сделать те же скидки в пошлинах как своим подданным, так и всякой другой державе». Но такая монополизация рынка отдельными державами была и в других случаях настолько жива, что контрагенты вынуждены были сохранять за собой право сделанные данной стране уступки «распространить на третьи державы или даже применить их ко всем странам» (договор между Таможенным союзом и Нидерландами 1839 г., однородный между Бельгией и Испанией 1842 г. и др.).

Мирового рынка еще не было, конкуренция не достигла еще крайних пределов, при которых каждый, хотя бы самый незна-

чительный, момент облегчал одной стране победу над другой. При таких условиях можно было игнорировать различие в преимуществах, предоставляемых отдельным государством на том или другом рынке, выговоренные какой-либо страной специальные выгоды в смысле размера пошлин. Важнее было обеспечить себе элементарные права в области торговли, то, что именовалось liberum commercium (liberté pleine et entière du commerce, freedom commerce), разрешение подданным — как говорилось в России— «во всех пристанях, городах и рейдах, где плаванье и торговля невозбранны, покупать, продавать и провозить водой и сухим путем товары, коих привоз или внутренний торг, также и вывоз не запрещены», «быть судимыми без замедления, на основании существующих законов», и во всем этом занимать положение «наипаче доброхотствующих наций», «наиболее облегченных народов» или «самых благоприятствуемых народов» — как выражаются русские трактаты о торговле и мореплавании XVIII века.

В эту эпоху, когда принцип наибольшего благоприятствования еще только медленно прокладывал себе дорогу, лишь мало-по-малу выливался в определенную форму, Новый Свет выдвинул свою систему эквивалента или компенсации, решительно заявив о своем нежелании поставить при заключении торговых договоров контрагентов в равные с третьими державами условия. Америка требовала за каждую льготу, даваемую какому-либо государству, и от всех других, если и они желают ее получить, немедленной и соответствующей уплаты.

В противоположность осторожному проникновению принципа равноправия в виде правила наибольшего благоприятствования в международные сношения европейских стран, американская система сразу в законченном виде вошла в торговые трактаты. Там, где она нашла еще никем незанятое место, она немедленно захватила его, как это было в Соединенных штатах, которые заключали в конце 70-х и в 80-х годах XVIII ст. свои первые договоры в качестве самостоятельного государства. Франция, Нидерланды, Швеция, Пруссия, а затем в XIX ст. и другие страны, в том числе и Россия, вынуждены были, вступая в торговые соглашения с Соединенными штатами, признать эту новую формулу. Мало того, новый принцип распространился далеко за эти пределы, на территории, уже применявшие наибольшее благоприятствование. Система эквивалента

перешла из Соединенных штатов в другие страны Америки — Северной, Центральной и Южной. Договоры Бразилии с Францией 1826 г. и с Австрией 1827 г. еще построены по типу наибольшего благоприятствования. Напротив, та же Бразилия в трактатах с Данией и Нидерландами следующих лет применяет принцип компенсации. И затем последний приобретает сплошной характер: в 30-х, 40-х и 50-х годах XIX века все американские государства — Перу, Венецуэла, Эквадор, Сан-Доминго как в договорах между собою, так и с европейскими державами признают исключительно новую, провозглашенную Соединенными штатами, идею эквивалента.

Но последняя стала шаг за шагом подчинять себе и Старый Свет. Первоначально европейцы еще пробовали отстаивать свою прежнюю точку зрения даже при заключении договоров с Соединенными штатами, но вскоре они вынуждены были отказаться от этого; одна только Швейцария могла в 1850 г. заставить заатлантическую республику принять формулу наибольшего благоприятствования. Но в договорах между собою европейские державы могли, казалось бы, применять старую систему; на самом деле принцип эквивалента вторгается и в эти трактаты уже с 30-х годов XIX ст., и в течение трех десятилетий до 1860 г. господствует новая система; лишь спорадически встречаются договоры, не знающие ее. Австрия, Бельгия, Пруссия, Франция, королевство Обеих Сицилий — все они приняли новую формулу, отрицающую равенство конкурентов. Ее стала проводить и Россия в договорах не только с Америкой, но и с Западной Европой (с Нидерландами 1846 г., с Францией 1846 и 1857 гг., с Бельгией 1850 и 1858 гг., с Грецией 1850 г., с Португалией 1851 г., с Австрией 1860 г.); только русско-британский договор 1859 г. построен на принципе наибольшего благоприятствования.

Чем объясняется столь быстрый переворот в торговой политике, такая измена принципу наибольшего благоприятствования? Очевидно, причина заключалась прежде всего в слабости положения, занимаемого последним в эпоху появления его противника за океаном, в том, что он находился еще в процессе формирования, не получив еще определенного и ясно выраженного облика. Во многих договорах еще умалчивалось о том, что́ будет, если другие страны получат новые, бо́льшие льготы; в других гарантировалось равное положение с другими державами в торговле вообще, но не в области таможенных пошлин и пра-

вил. На эту самую важную область наибольшее благоприятствование еще не успело вполне распространиться, и системе эквивалента нетрудно было именно тут утвердиться, предоставляя контрагенту скидки в пошлинах, сделанные другой державе, лишь за плату соответствующими льготами с его стороны.

Этой цели тем легче было добиться принципу эквивалента, что основным требованиям, предъявляемым в эту эпоху к системе наибольшего благоприятствования, и он удовлетворял. Они заключались как в недопущении исключительных преимуществ для какой-либо страны, таких выгод, какими не могут воспользоваться другие, так и в отказе от каких-либо специальных, дополнительных сборов к основному тарифу, не взимаемых с других контрагентов. Первое в системе эквивалента гарантировано постановлением, что за эквивалент всякий может получить те же преимущества, следовательно, они для него не закрыты. Соединенные штаты — читаем в одном договоре — «желают жить в мире и согласии со всеми народами земного шара и быть со всеми на одинаково дружественной ноге, почему они (взаимно) обещают не давать какой-либо особой выгоды в отношении торговли и мореплавания другим народам, которая не распространялась бы немедленно на договаривающуюся сторону за известную компенсацию». Исключительные привилегии тем самым отменялись сразу и вполне. Второе требование — отказ от специальных сборов — устанавливалось принципом, что общий тариф, тот тариф, который безвозмездно дается всем, распространяется без особой платы и на контрагента; следовательно, особо повышенных пошлин или специальных прибавок ни для кого нельзя вводить, это было бы нарушением договора. Что же касается специальных льгот в смысле пониженных таможенных пошлин, предоставляемых третьим государствам, то о них ведь в договорах того времени обычно умалчивалось; и вот тут-то пустое место занял принцип эквивалента, заменивший неопределенность того, что должно произойти в этом случае, ясным указанием, что и эти льготы можно получить, но за определенную компенсацию.

Однако, это последнее правило уже отклоняло прежнюю торговую политику от принятого ею направления. Вместо дальнейшего движения по тому же пути к осуществлению принципа наибольшего благоприятствования, получилось резкое движение в сторону. До известных пределов система эквивалента шла

параллельно наибольшему благоприятствованию, но затем, почти достигнув того пункта, до которого успела дойти последняя, вместо того чтобы итти дальше вперед, сворачивала в сторону и приводила к совершенно иной цели. Постепенно проводимая идея равноправия всех государств, идея равного для всех общего тарифа, недопустимости особых привилегий или специальных сборов, идея распространения преимуществ по торговле, даваемых одним, и на других — не завершалась применением последних и в области таможенных пошлин на всех в одинаковой мере. Вместо нее появилось нечто иное, на первый взгляд почти не отличавшееся от нее, на самом же деле заимствованное из совершенно иной сферы.

Смешать оба эти института в те времена было нетрудно, не только в виду неопределенности и неоформленности мысли о наибольшем благоприятствовании, но и вследствие той формы, которую принимало постановление о компенсации. Обыкновенно в заключаемых Соединенными штатами договорах говорилось сначала, что «привозимые товары будут подлежать только тем пошлинам, которые взимаются с произведений почвы или промышленности всякого иного государства» (берем ст. 6 русского трактата с Америкой 1832 г.), так что имелось, казалось бы, наибольшее благоприятствование в чистейшем виде. Но затем следует в том же договоре (в приведенном случае ст. 11): «Если одна из договаривающихся сторон предоставит впоследствии другим нациям какое-либо по торговле или мореплаванию особое преимущество, то с того же времени сие же преимущество будет предоставлено и другой стороне, так что она будет пользоваться оным безвозмездно, если то преимущество будет дано безусловным образом, или с предоставлением равных выгод, если оно будет условное» (en accordant la même compensation si la concession est conditionelle), — принцип эквивалента.

Как примирить такое противоречие? Американские писатели (Herod, Stone), а за ними и некоторые другие (Glier, Teubern) толкуют первую статью в смысле обязательности распространения на всех общего тарифа, недопустимости применения к товарам контрагента более высоких ставок, чем содержащиеся в общем тарифе; вторая же статья трактует об особых льготах (particular favours in navigation or commerce), которые можно получить лишь за соответствующую компенсацию. Такое объяснение дает наиболее удобный выход из противоречия. Но не-

ясность все же не исчезает вполне, получается двойственность, и она-то должна была вводить в заблуждение приверженцев первого принципа, казаться им осуществлением системы наибольшего благоприятствования и вызвать у них разочарование, когда оказывалось, что, в силу другой статьи того же договора, необходимо предоставление эквивалента.

Еще более вводила в заблуждение и еще более обеспечивала внедрение системы компенсации другая содержащаяся в американских трактатах форма ее, при которой включалась только первая из приведенных статей: «будут взиматься лишь те таможенные сборы и в не большем размере, какие и в каком размере установлены для наиболее благоприятствуемых наций». В дальнейших статьях никаких ограничений не содержится (например, в трактатах Соединенных штатов с Нидерландами 1782 года, с Францией 1803 г., с Великобританией 1794 и 1815 гг.). Европа не имела, казалось бы, ни малейшего основания сомневаться в том, что она получила здесь у Нового Света полнейшее наибольшее благоприятствование. Но иначе смотрели на дело американцы, заявлявшие, что если бы речь шла действительно о наибольшем благоприятствовании, то было бы прибавлено: пользуется теми же понижениями или преимуществами «немедленно, безвозмездно и безусловно», а раз этого нет, то очевидно льготы даются лишь возмездно и условно. Европейские государства противопоставляли такому узкому пониманию Соединенных штатов свое, распространительное толкование, утверждая, что, пока не говорится об условности, надо исходить из безусловности; о последней нет надобности особо упоминать; но большею частью Америке удавалось настоять на своем: Англия, например, несмотря на протест, вынуждена была согласиться на толкование Соединенных штатов.

Мало того, европейские государства не только пошли на такое понимание, но и сами стали применять упомянутую выше двойственную формулу, заимствованную в Америке, где в одной статье говорится о наибольшем благоприятствовании, а во второй об эквивалентности; такое выражение система компенсации принимает и в трактатах, заключенных Россией с Бельгией в 1850 и 1858 гг. (ст. 7 и 13), с Францией в 1846 г. (ст. 10) и 1857 г. (ст. 14), с Нидерландами в 1846 г. (ст. 11), с Грецией в 1850 г. (ст. 7), с Англией в 1842 г. (ст. 11).

В этих заключенных Россией трактатах говорится, что со

всех произведений почвы и промышленности, привозимых во владения другой стороны, не будет взиматься других или больших пошлин, кроме тех, которые взимаются с произведений всякого другого государства. Иногда еще к этому прибавлено (напр. в трактате с Англией 1842 г.), что стороны обязуются взаимно не допускать никаких выгод в пользу подданных других государств, которые не были бы предоставлены и договаривающейся стороне. Но все это аннулируется следующей статьей, где сказано, что все эти льготы предоставляются другой стороне безвозмездно, в случае если они третьей державе даны безвозмездно, и за соответствующую компенсацию, если третья держава их получила за определенный эквивалент.

Дело доходило до того, что в некоторых договорах принцип компенсации провозглашался в качестве всеобщего, обязательного вообще в международных сношениях; он устанавливался не только для данного контрагента, но и для прочих, с которыми могут быть заключены в будущем торговые договоры. В договоре Бельгии с Нидерландами 1846 г., Бельгии с Сардинией 1851 г. и т. д. читаем, что «понижение пошлин, устанавливаемое сторонами в настоящем трактате, может быть распространено на т р е т ь и д е р ж а в ы лишь за соответствующий эквивалент. Речь идет, следовательно, уже не о правах договаривающихся сторон, а о совершенно посторонних государствах, казалось бы, не имеющих никакого отношения к данному договору. Контрагенты боятся, как бы другие не получили даром того, за что они сами сделали уступки, стараются предупредить такое «расточительное» предоставление льгот; иначе говоря, применение принципа наибольшего благоприятствования становится и в будущих договорах невозможным. Подобно тому как прежде исключительная привилегия, выговоренная какой-либо страной в свою пользу, лишала возможности на будущее время дать те же права другим, так приведенное допущение распространения льготы лишь за эквивалент, исключало возможность предоставления в будущем тех же прав другим без эквивалента с их стороны. Там имелось полное запрещение дать другому то, что сам получил, здесь — условное запрещение, обусловленное уплатой. Подобно тому как Испания будущими договорами не могла распространить на другие страны те исключительные привилегии, которые она установила в пользу Франции и Сицилии, в силу трактата 1761 г., Бельгия после договора с

Нидерландами 1846 г. не вправе была предоставить кому-либо без эквивалента те преимущества, которые получили Нидерланды.

Казалось бы, американский принцип, успевший уже европеизироваться, торжествовал полную победу, сумел себе обеспечить путем такого рода договоров господство и на будущее время — пока они действовали, наибольшее благоприятствование было немыслимо. И все же роль его в истории торговой политики была невелика по той причине, что эквивалента можно было требовать лишь за преимущества, предоставленные какой-либо другой стране. А там, где преимуществ не было, где уступок никому не делалось, вообще никакая система не могла применяться, ни система наибольшего благоприятствования, ни принцип эквивалента; не приходилось спорить из-за того, может ли контрагент получить эти выгоды безвозмездно или лишь за компенсацию, раз выгод вообще не было. В первую половину XIX ст. мы почти не находим таких договоров, где содержались бы уступки в смысле понижения пошлин, имеем почти сплошь автономные тарифы (см. гл. I). Франция, напр., заключила тарифные договоры в первой половине XIX ст. всего с пятью государствами (в том числе с Техасом и Боливией) и каждый раз делала уступки всего по нескольким статьям. Какую выгоду от этого могли получить третьи государства, в случае распространения на них тех же льгот? Когда же, начиная с 1860 г., со знаменитого Кобденского трактата, наступила эра многочисленных торговых договоров с многими уступками, содержавшимися в каждом договоре, эра тарифных договоров и конвенционных тарифов, когда выгода от получения этих уступок, делаемых третьим государствам, стала крайне велика,—тогда каждое государство старалось уже получать всю эту выгоду без соответствующей уплаты, но и в свою очередь соглашалось давать ее без разбора всем и каждому, не требуя от них ничего. Иначе говоря, вместе с наступлением эры торговых договоров, имеющих характер тарифных договоров, прекратилось действие принципа эквивалента, и наступил период почти безраздельного господства вплоть до войны системы наибольшего благоприятствования, системы получения тех же льгот «немедленно», «безусловно» и «безвозмездно».

Кобденский договор, со времени которого фритредерство завоевывает континент Европы, положил начало и применению

наибольшего благоприятствования, которое в течение ближайшего десятилетия распространяется среди народов Европы, а затем и других частей света. Но это отречение от принципа компенсации совершалось, конечно, не сразу. В 50-х годах мы находим ряд договоров, означающих постепенный переход от старого порядка к новому; в них еще имеется система компенсации, но она касается не всех привозимых товаров, а только части их, тогда как для других уже не требуется предоставления каждый раз нового специального эквивалента. На ряд товаров в самом договоре закреплены ставки — их нельзя повысить в будущем. Было бы абсурдом, если бы после заключения договора та же страна могла эти ставки еще более понизить для третьего государства — какой смысл имело бы тогда закрепление их? Поэтому в договоре между Сардинией и Бельгией 1851 г. (ст. 22) для этих «поименованных» товаров вводится право наибольшего благоприятствования: более значительные выгоды, выговоренные третьим государством, «немедленно распространяются на другую сторону». Конечно, наибольшее благоприятствование здесь применяется к тарифным ставкам еще в ограниченных размерах, но во всяком случае оно применяется, и это крайне существенно. Хотя список поименованных товаров невелик, но все же они подлежат «чистому» наибольшему благоприятствованию, а не «условному» или «ограниченному», равносильному системе эквивалента, тогда как до сих пор этого не знали, не представляли себе, как можно «даром» давать льготы. И применение принципа наибольшего благоприятствования должно было расшириться по мере того, как договоры стали касаться не одних только прав иностранцев жить и торговать в той или другой стране и т. д., и лишь в виде исключения размера таможенных ставок и свободы привоза тех или других товаров, но также тарифа, внося по многим статьям его понижения и освобождения.

Так, вместе с первыми трактатами, содержащими тарифные ставки, появляется и необходимый спутник последних — наибольшее благоприятствование, придающее реальную ценность выговоренным ставкам. Это был, однако, лишь первый шаг, оставалась ведь еще другая группа — непоименованные в тарифе товары. Правда, этим товарам контрагент, очевидно, не придавал первостепенного значения, так как не закрепил за собою определенных пошлин, но все же и тут конкурент, получивший более низкие пошлины, по мере того как расши-

рялся международный обмен, мог его выбить из занятой позиции.

Это почувствовала Франция после заключенного ею в 1850 г. трактата с Сардинским правительством, во главе которого стоял знаменитый Кавур. Упомянутые в договоре товары находились под защитой наибольшего благоприятствования, прочие же не были охранены. Кавур в свою очередь получил уступки у Франции, но впоследствии решил, что этого мало, и потребовал новых понижений — сбавки пошлин на коз и овец и на фрукты. Когда же Франция отказала ему в новых требованиях, он сделал в пользу Бельгии ряд скидок в 30 — 50% на непоименованные во французском договоре товары, и в результате Франция в отношении многих предметов своего вывоза на сардинском рынке очутилась в худшем положении, чем Бельгия. Мало того, Кавур в том же году предоставил сделанные в пользу Бельгии уступки и другим странам — Великобритании и германскому Таможенному союзу за тарифные скидки с их стороны. У Франции появилось уже три опасных конкурента на сардинском рынке, лучше вооруженных, чем она, — ее экспорт в Сардинию находился в опасности, по необходимости ей пришлось пойти на новые уступки в пользу Сардинии. «Кавур приставил ей дуло к виску: пониженные пошлины на сардинских овец и коз и на сардинские фрукты, — не то французские фабрикаты останутся за дверьми». Франция понизила ставки на эти товары и тогда получила те же льготы, которыми пользовалась Бельгия, и кроме того понижение пошлин на шелковые ткани и иные изделия из шелка, которыми опять-таки Бельгия, Великобритания, Таможенный союз, несмотря на только что заключенные договоры, воспользоваться не могли, так как эти товары не входили в число поименованных в договорах предметов.

Тот факт, что Кавур сумел почти что силой заставить Францию исполнить свои требования, пуская в ход систему эквивалента, «тонко нюансируя» наибольшее благоприятствование, приводит в восхищение Glier'а: какие «блестящие результаты могут быть достигнуты включением этого условия в торговые договоры!» (р. 140, 143). Того же взгляда придерживается и Я. Д. Маковский (стр. 128), становясь на точку зрения победителя — Сардинии и забыв о положении Франции, которая была застигнута врасплох (почему Jastrow находит именно этот пример весьма отталкивающим). Правда, Франция могла сделать

*

уступки, но это не всегда возможно без ущерба для страны, иначе вообще вся система таможенных пошлин не имела бы смысла. Не надо забывать и того, что тарифные понижения Кавура в пользу Бельгии, Великобритании, Таможенного союза распространялись на значительное количество всевозможных товаров, металлов и изделий из них, бумажных, шерстяных и льняных, пряжи и тканей всякого рода, произведений из стекла и бумаги, касались сахара, кож и кожевенных товаров и т. д. Это были несомненно наиболее важные промышленные изделия того времени, фигурировавшие в международном обмене. Идя в этом направлении дальше, необходимо было бы постепенно включать в число «поименованных» товаров почти все нынешние предметы экспорта. Но это значило бы сделать договор совершенно неудобочитаемым; гораздо проще было в отношении всех статей, по которым не закреплены ставки, просто установить равенство с прочими державами — наибольшее благоприятствование. Последнее, будучи вызвано, как мы видели, появлением тарифных ставок в разных трактатах, стало необходимым в качестве постановления, охватывающего все товары, по мере удлинения и усложнения таможенных тарифов. Громоздкость их делала немыслимым перечисление товаров, подлежащих праву наибольшего благоприятствования, пришлось огульно распространить его на все товары, тем более что могли появиться новые отрасли промышленности и экспорта, которых предвидеть, а тем более перечислить невозможно было, так что они уж во всяком случае не могли попасть в «поименованные» товары.

Следовательно, Кавура можно рассматривать и с совершенно иной точки зрения, чем это делают приведенные авторы, — как родоначальника принципа наибольшего благоприятствования, как применившего те начала, последовательное проведение которых должно было повести к устранению системы эквивалента из международного оборота.

Дальнейший шаг в том же направлении составляет англо-французский (Кобденский) договор 1860 г., в котором число таких поименованных статей еще более велико, так что в сущности уже почти всё попадает в рубрику наибольшего благоприятствования, почему в дополнительной конвенции к этому трактату решено было поступить проще — распространить это право на все статьи тарифа, не перечисляя каждую в отдельности. Настаивала на этом Англия, проводившая начала свободной

торговли уже и раньше, ведя борьбу с протекционизмом, боровшаяся, сколько могла, и с системой компенсации. Она добилась своей цели, выговорив себе в трактатах с Ганновером 1844 г., с королевством Обеих Сицилий 1845 г., с Швейцарией 1855 г., с Россией 1859 г. равноправие, без всяких ограничений, без дополнительных платежей.

Эта система равноправия всех государств, система всеобщности, равенства тарифов для всех и каждого находилась в тесной связи с идеями свободной торговли, с универсальным характером фритредерской политики. Наибольшее благоприятствование облегчало борьбу с протекционизмом, закрепляло результаты, достигнутые в этой области. Каждая уступка в договоре пробивала брешь в таможенных тарифах, а наибольшее благоприятствование распространяло ее на все другие страны. Так постепенно при помощи скидок и наибольшего благоприятствования срывались те укрепления, которыми успели забаррикадироваться европейские государства в предыдущую эпоху.

Для Англии такое равенство со всеми другими странами на всяком рынке являлось условием дальнейшего процветания ее промышленности, ибо при прочих равных условиях ее индустрии был обеспечен успех. Последовавшие за ней в смысле фритредерства страны континента Европы быстро усвоили на ряду с другими идеями и этот принцип, рассматривая последний именно в смысле составной части фритредерской доктрины и широко пользуясь им в качестве той естественной формулы, по поводу включения которой не может быть никаких сомнений и которая должна составлять необходимую часть всякого торгового договора.

Около 400 статей охватил Кобденский договор 1860 г. — упразднил запрещения привоза, понизил пошлины до 30% с цены и более, и получить все это было уже весьма выгодно. Следующий трактат, заключенный Францией и Бельгией в 1861 г., предоставил ей все эти выгоды и дал ей еще ряд специально выговоренных льгот, которые немедленно получила и Англия в силу предыдущего трактата. Год спустя, новый договор Франции с германским Таможенным союзом освободил Францию от пошлин на ряд предметов сырья, привозимых из Германии, установил пониженные ставки на другие материалы, как и на фабрикаты и т. д., а следовательно снабдил ими и контрагентов пред-

шествующих договоров — Англию и Бельгию. При четвертом договоре, заключенном Францией, уже извлек выгоду, кроме этих двух держав, еще и Таможенный союз. Так каждый раз присоединялись все новые звенья, цепь росла и ширилась, охватывая постепенно все страны Европы и перекрещиваясь с другими цепями, ибо контрагенты Франции — Бельгия, Италия, Австрия и т. д. — в свою очередь делали новые уступки разным странам и скрепляли их наибольшим благоприятствованием.

С точки зрения идей свободной торговли эта система являлась единственно-мыслимой, сама справедливость требовала единого равного для всех мирового рынка. Когда фритредерство уступило место протекционизму, принцип наибольшего благоприятствования, правда, не превозносили более, а мечтали о том, как бы легче всего от него избавиться, требовать уплаты наличными за всякую уступку, не открывая широкого кредита на будущее время в виде возможности получения через третьи державы все новых и новых льгот. Но благоразумие заставляло отказаться от такого шага, который мог наиболее пагубно отразиться на самом авторе его. За Англией выступали на мировом рынке Германия, Франция и другие страны, т. е. те именно государства, которые усиленно применяли аггрессивный протекционизм, но доведение его до крайних пределов, да еще снабжение новых тарифов системой эквивалента грозило нанести ущерб их же экспорту, которому нужен был широкий рынок, грозило снабдить их конкурентов таким оружием, какого они были лишены, ибо ясно было, что, отказывая контрагентам в «наивной» космополитической системе наибольшего благоприятствования, они нашли бы, в свою очередь, перед собой закрытые двери.

Конечно, в эпоху протекционизма, наибольшее благоприятствование уже не сметало таможенные стены, но оно все же до известных пределов препятствовало их возрастанию, задерживало их рост не в одном только месте, а на протяжении всего мирового рынка. И даже в эту, столь чуждую либеральным идеалам, эпоху равное с прочими положение на мировом рынке оценивалось весьма высоко; как бы пошлины ни были велики, но раз они всё же равны для всех, то это уже в сильной степени понижает их остроту. Когда Франция в 1892 г. заявила, что она больше не намерена допускать вмешательства в свою таможенную политику, — кто хочет, пускай берет ее тариф в таком виде,

как он есть (см. гл. XII), — она все же считала необходимым прибавить, что право наибольшего благоприятствования она предоставляет всем и каждому. В результате все многочисленные торговые договоры, заключенные самыми различными государствами, и теперь были соединены между собою наибольшим благоприятствованием. Наибольшее благоприятствование, следовательно, вовсе не является придатком к фритредерской системе, который должен разделить участь ее, исчезнуть вместе с ней, как утверждают некоторые авторы (Pradier-Foderé. VI. 339, Lehr. 665. Trescher 173 и сл.), напротив оно — «естественный результат, вытекающий из условий, которыми вызывается заключение торговых договоров, из цели договаривающихся обеспечить свои интересы и на будущее время; если один из контрагентов предоставляет другим странам впоследствии новые, более значительные выгоды, он тем самым наносит ущерб другому контрагенту, и последний в праве протестовать, заявить, что условия договора изменены, что ценность его умалена, что совершено злоупотребление» (Funck-Brentano et Sorel, p. 163).

Первоначально новой системе приходилось еще расчищать себе место, устранять старые наслоения в торговых договорах. В упомянутой выше «льняной конвенции» между Францией и Бельгией 1842 г. (см. стр. 349) имелись еще исключительные привилегии — для этих товаров на франко-бельгийской границе пошлины должны быть всегда ниже, чем на прочих границах как Франции, так и Бельгии, — чем весьма недоволен был германский Таможенный союз. Но он в свою очередь в 1853 г. установил пониженный барьер на австрийской границе — Zwischenzollinie — и притом не для немногих, как там, а для весьма большого числа товаров. Эти исключительные привилегии имели впрочем уже иной характер, чем привилегии прежних эпох. Речь шла — как мы видели — о постепенном образовании таможенных союзов, франко-бельгийского и германско-австрийского. Хотя это был путь к новому идеалу, но все же эпоха фритредерства не могла терпеть исключительных привилегий, и наибольшее благоприятствование в договорах 1861 и 1862 г. одним ударом разрушило все надежды, прекратило их — оно не допускало особых преимуществ в пользу отдельных государств, даже воодушевленных столь высокими целями.

А затем началась борьба с принципом компенсации, но борьба уже нетрудная, ибо старая система быстро исчезала, усло-

вия были слишком невыгодны для нее. Всякий новый или возобновляемый договор содержал уже новое правило, и только те трактаты, которые продолжали действовать с давних времен, не подвергались пересмотру, сохраняли еще старую оговорку, так как не было повода устранить их. Но число таких пережитков периода 1830 — 50 гг. сокращалось все более и более, а это означало постепенное вымирание системы эквивалента.

Одна лишь Россия из европейских стран первоначально не обратила на новый принцип должного внимания, продолжая еще хранить старые традиции принципа эквивалента, в то время когда другие государства уже отказались от него,—как это можно усмотреть из договоров России с Австрией 1860 г., с Италией 1863 г., с Швейцарией 1872 г. Вообще ведь в эпоху, когда в Западной Европе торговые договоры заключались в огромном числе, Россия, как мы видели, держалась в стороне от этого движения. Кроме этих трех договоров старого типа, она заключила в период 1860 — 1890 гг. торговые трактаты только с Францией, Испанией, Румынией и Турцией, да с несколькими не-европейскими государствами (Перу, Конго, Китай). В этих договорах уже применялся принцип наибольшего благоприятствования; но договоров таких было мало, так что Россия, по общему правилу, правами наиболее благоприятствуемой державы не пользовалась. Еще в 1890 г. действовало у нас много старых договоров, содержавших правило о компенсации (с Австро-Венгрией, Бельгией, Италией, Нидерландами, Швейцарией, Португалией), а с Германией вообще не имелось договора. А потому, когда Германия в 1892 г. установила на хлеб пошлину (в общем тарифе) в 5 мар. за 100 *кг*, а затем, по договору с Австрией и с другими государствами, понизила ее до $3^1/_2$ мар., эта уступка не касалась России, как не являвшейся наиболее благоприятствуемой. Русский хлеб облагался теперь в Германии на 7,6 коп. зол. или на 12 коп. кредитн. более, чем хлеб других государств. А эта разница равнялась приблизительно стоимости перевозки нашего зерна на расстояние 500 верст, так что район, из которого возможна была перевозка, чрезвычайно сокращался, — область экспорта суживалась на целых 500 верст. Россия вскоре поняла свою ошибку и при заключении договора 1894 г. настаивала прежде всего на праве наибольшего благоприятствования, на «обеспечении русским товарам равноправности с товарами других стран, в особенности в виду той роли,

которую имеет европейский рынок для наших сельскохозяйственных произведений». В период 1893 — 1896 гг. Россия вообще спешила наверстать потерянное; она заключила и ряд других договоров (с Францией, Австро-Венгрией, Данией, Португалией, Румынией, Сербией, Болгарией), везде и повсюду выговаривая себе право наиболее благоприятствуемой державы и в свою очередь признавая его за всеми другими.

И в следующий период русских торговых договоров 1904 — 1909 гг., к которым относятся 11 заключенных Россией трактатов, принцип этот безраздельно господствует, причем, во избежание всяких недоразумений, в новейших договорах говорится, что «немедленно, безусловно, безвозмездно и без ограничений распространяется всякая льгота, предоставленная одной из договаривающихся сторон третьей державе без срока или на время, безвозмездно или за компенсацию». В России сохранилось, правда, четыре договора от старых времен, где говорится еще об эквиваленте, — договоры с Голландией, Бельгией, Грецией и Швейцарией. Но сила идеи наибольшего благоприятствования была настолько велика, настолько общепризнана, что даже в этих случаях, где не было никакой обязанности распространить на контрагента всякую льготу, это в действительности делалось. Практика превратила эти, как и другие договоры, построенные на принципе эквивалента, в трактаты с наибольшим благоприятствованием. [1]

Сопротивляемость старой системы оказалась, таким образом, минимальной. Это выразилось и в том, что она не только исчезла из обихода европейских держав в их отношениях между собою, но что Европа заставила и государства Центральной и Южной Америки подчиниться европейской точке зрения. В последние десятилетия прошлого века и в первое десятилетие ны-

---

[1] Ограничения находим лишь в некоторых договорах, заключенных Испанией и Португалией. Так, в русско-испанском соглашении 1895 г. о возобновлении торгового modus vivendi говорится о «взаимном предоставлении своих минимальных тарифов со всеми понижениями, которые предоставлены третьим державам», о распространении же льгот, которые в будущем получат третьи державы, ничего не упоминается. В конвенции, заключенной Россией с Португалией в 1895 г., установлено (ст. 5), что право наибольшего благоприятствования распространяется только на товары, по которым взаимно сделаны уступки или закреплены пошлины (тарифы А и В), и кроме того на небольшую группу особо перечисленных товаров (таблицы А и В), так что всех прочих товаров это право не касается.

нешнего столетия этими государствами (Венецуэлой, Аргентиной, Чили, Перу, Колумбией, Гондурасом, Сан-Сальвадором, а также Мексикой) заключено свыше 40 торговых договоров с Европой, и везде имеется оговорка наибольшего благоприятствования, так что ни огромное влияние Соединенных штатов в области торговой политики американских государств, ни сближение между Соединенными штатами и прочей Америкой, ни идея панамериканизма не могли помешать другим американским странам отдать предпочтение не системе Соединенных штатов, а европейскому принципу. Они приняли последний не только там, где им, очевидно, не под силу бороться против него, именно при заключении договоров с европейскими государствами, но стали его включать и в такие договоры, где, казалось бы, никакого давления в этом отношении быть не могло: наибольшее благоприятствование находим в торговых соглашениях между Сан-Сальвадором и Венецуэлой, между Чили и Боливией, между Мексикой и Сан-Доминго, между Мексикой и Никарагуа.

В связи с этим и характерный элемент права наибольшего благоприятствования — взаимность, двусторонность его — получил более резкое выражение. Экзотические страны еще до недавнего времени играли пассивную роль и от них европейцы всегда, даже в эпоху господства системы эквивалента, требовали себе права наибольшего благоприятствования, но сами они, не будучи народами коммерческими и не имея возможности претендовать на равные с цивилизованными нациями права, не добивались прав наиболее благоприятствуемой державы. Турция, Абиссиния, Марокко, Тунис, Триполи, Занзибар — все они в первой половине минувшего века шли на такую одностороннюю комбинацию. А с середины века в таком же положении находились и появившиеся вновь на европейской сцене и заключавшие договоры народы Азии — Сиам, Корея, Китай, Япония. Одностороннее наибольшее благоприятствование, в частности, содержат русско-китайский и русско-японский договоры 1858 г. Последующие десятилетия создали и тут двусторонность — договоры с Европой на основе взаимного наибольшего благоприятствования. Такая перемена являлась показателем не только постепенного активного участия этих новых народов в международном товарообмене, но и признания за ними совершеннолетия. Япония с 90-х годов уже

пользуется равноправием в качестве общего правила, а не только в виде исключения.

Одни только Соединенные штаты крепко держались за систему эквивалента, [1] продолжая на свой лад толковать старинные, но еще непрекратившиеся трактаты и заключая и новые на тех же основаниях. [2] Но Соединенные штаты вообще не склонны к тарифным уступкам; в 1899 — 1900 гг. правительство сделало попытку заключить ряд договоров на основе тарифных понижений (с Францией, Великобританией, Данией и т. д.), но верхняя палата отказалась их ратифицировать. А если так, то от признания заокеанской республикой наибольшего благо-

---

[1] Характерно, что там, где речь идет об одностороннем соглашении, где Соединенные штаты только получают, но другой стороне ничего не дают, они до сих пор выговаривали себе наибольшее благоприятствование, а вовсе не придерживались принципа эквивалента. Как это вяжется с их системой?

[2] Еще Адамс утверждал в 1817 г. по отношению к Франции что, «условие о наибольшем благоприятствовании покрывает лишь безвозмездные льготы и не касается уступок, сделанных за явно выраженный или подразумеваемый эквивалент».

Президент Монро в своем послании 1821 г., говоря об условии наибольшего благоприятствования, на которое ссылалась Франция, сказал: «Если это условие должно быть конструировано таким образом, что Франция пользуется по праву и без уплаты эквивалента всеми теми выгодами, которые предоставлены другим державам взамен значительных уступок с их стороны, то весь характер соглашения меняется. Она была бы поставлена не только на одну ногу с наиболее благоприятствуемой нацией, но в такое положение, в котором не находится ни один другой народ». Галлатин в 1823 г. (в ноте на имя виконта Шатобриана) заявил, что «право наибольшего благоприятствования, если оно не определено иначе, заключается и может заключаться лишь в том, что такое право приобретается безвозмездно, если эта нация получила его безвозмездно, или же за уплату того же эквивалента, если оно было предоставлено взамен эквивалента». Ливингстон, государственный секретарь при президенте Джексоне (1832 г.) подтвердил это положение. Фрелингхейзен, государственный секретарь при президенте Артуре (1884 г.), давая инструкцию послу Соединенных штатов в Японии, признал правильной позицию, занятую Японией, заявив, что «в случае, если та или иная льгота была выговорена на определенных условиях с каким-нибудь народом, никто не может пользоваться этой льготой иначе, как на равных или равноценных условиях». В другой инструкции (американскому послу в Испании), говоря об условии наибольшего благоприятствования, он писал: «Мы включили это условие во многие соглашения свои с иностранными государствами, но никогда ни мы, ни они не предполагали, что оно вынуждает нас предоставлять этим державам без эквивалента те преимущества, которые мы, путем специальных обязательств, согласились предоставить таким странам, как Гавайи и Канада, за ценное возмещение. По поводу нашего договора о взаимности с Гавайи как Великобритания, так и Германия признали нашу конструкцию».

Этот вопрос был представлен в 1853 г. и на обсуждение департамента юстиции, и известный юрист Куминг, излагая свое мнение по поводу договора с Данией (1836 г.), заявил, что «предъявляемые требования неприменимы в отношении договоров, содержащих различные статьи на началах взаимно-

приятствования все равно никаких выгод для Европы не могло бы получиться.

II. БОРЬБА С СИСТЕМОЙ НАИБОЛЬШЕГО БЛАГОПРИЯТСТВОВАНИЯ

Принцип наибольшего благоприятствования стоит крепко, или стоял, по крайней мере, накануне мировой войны. Правда, Соединенные штаты вели давно уже усиленную агитацию против европейской доктрины, и в связи с этим в европейских парламентах стали раздаваться речи, громившие принцип наибольшего благоприятствования, как нежизнеспособный и вред-

---

сти, ибо выгоды эти приобретены за вознаграждение. Подобные договорные выгоды не являются милостью, даром или уступкою. Такие выражения применяются только к вещам, исходящим исключительно от воли или усмотрения дающего их государства, в вопросах, входящих всецело в его собственную юрисдикцию, причем сторона, которой они предложены, может по собственному благоусмотрению. принять или не принять их».

Верховный суд Соединенных штатов рассматривал в 1887 г. этот именно вопрос по поводу иска импортеров датского сахара. Истцы защищали свое право, в силу условия о наибольшем благоприятствовании в договоре Соединенных штатов с Данией (1826 г., возобновлен в 1858 г.), ввозить свой сахар беспошлинно, так как Соединенные штаты в новом соглашении с королевством Гавайи о взаимности предоставили это преимущество сахару гавайского производства. Но верховный суд отклонил иск, указывая на то, что договор с Данией не обязывает Соединенные штаты распространить на эту страну, без компенсации, те преимущества, которые они предоставили Гавайским островам в обмен за ценные уступки с их стороны.

Наконец, в 1898 г. государственный секретарь Соединенных штатов обратился по поводу толкования американско-аргентинского договора к послу Соединенных штатов в Аргентине со следующим заявлением.

«Наибольшее благоприятствование выражено различно в разных договорах, но смысл его один и тот же во всех соглашениях между цивилизованными странами, независимо от того, стоит ли это условие отдельно, или же оно дополняется другим обычным условием, касающимся специальных льгот. Смысл этот заключается в том, чтобы обеспечить за договаривающейся стороною равенство со всеми конкурирующими народами в условиях доступа к рынкам другой стороны. Указанный смысл выражен в ст. I и IV договора (1826) между Соединенными штатами и Данией, в ст. V и IX договора (1828 г.) между Соединенными штатами и Пруссией, в ст. VI и XXIV договора (1871) между Соединенными штатами и Италией и в ст. III и IV договора (1853 г.) между Соединенными штатами и Аргентинской конфедерацией. Совершенно ясно, что целью, которая имеется в виду при всех разнообразных формах выражения права наибольшего благоприятствования, является равенство международного положения, защита против произвольного предпочтения торговых интересов одной страны интересам другой. Но предоставление тех же преимуществ и принесение в жертву доходных статей пошлин ради интересов народа, который не дает компенсации, тогда как другому народу они даны за равноценную компенсацию, не поддерживает, а разрушает то равенство в преимуществах относительно рынка, которое имелось в виду обеспечить условием о наибольшем благоприятствовании. Это дает возможность одному дружественному народу получать даром то, что другой приобретает лишь за

ный. Против него выступал еще в 1875 г. германский центральный промышленный союз, а в 80-х годах французские сельские хозяева, когда пониженная в пользу некоторых европейских государств пошлина на мясо, присвоенная в силу этого принципа Соединенными штатами, дала последним возможность наводнить привезенным в пароходах-холодильниках мясом парижский рынок и вызвать кризис на нем (Lamy. p. 28). Сильную агитацию вела против наибольшего благоприятствования Румыния, решив при возобновлении торговых договоров в 1891 г. непременно отказаться от него, как и вообще от тарифных до-

---

определенную цену, и может явиться источником международного неравенства и вызвать враждебные международные отношения.

«Соседство народов, их пограничные интересы, различие в их климате, почве и произведениях, различие их в области промышленности, их далеко не одинаковый спрос на предметы потребления, соотносительная величина их рынков, все это — условия, требующие особого подхода к каждому народу. Никакой общий тариф не может удовлетворительно ответить на эти требования. Необходима была бы исключающая всякую возможность сомнения определенность выражения, чтобы доказать, что правительство какого-либо торгового народа анулировало свое естественное право считаться с этими особыми условиями компенсационных уступок или пользоваться этим правом только под условием распространения его на народ, который не в состоянии предложить компенсацию. Если бы такие уступки неизбежно влекли за собой равные выгоды для третьего конкурента, то часто уничтожали бы самое побуждение к таким взаимным уступкам, а равно и их ценность.

«Однако, в каждом из вышеприведенных договоров содержится ясное признание того, что специальные и компенсационные торговые соглашения могут быть заключаемы, несмотря на существование условия о наибольшем благоприятствовании, устанавливая, что в подобных случаях предоставленными льготами сторона, получившая право наибольшего благоприятствования, будет пользоваться безвозмездно, если они были предоставлены таким образом, или за равноценную компенсацию, если они были предоставлены возмездно.

«Что может явиться равноценной компенсацией, должно быть честно определено заинтересованными правительствами. В эти специальные соглашения об уступках вошло, по необходимости, так много различных соображений, что установить какое-либо общее правило невозможно. Ценою часто бывают специальные преимущества на рынках другого для некоторых произведений промышленности или почвы договаривающейся страны; но такою ценою может быть также какой-нибудь порт, бухта или остров или протекторат, как равно расширенный рынок или привилегированная вывозная торговля; ею может быть все, что находится в распоряжении державы, заключающей договор.

«Нельзя предположить, чтобы Аргентинская республика отказалась от столь важного для многих национальных нужд права или чтобы им можно было обладать лишь под условием повторного и дарового предоставления его другим странам. Право других народов на те же специальные уступки зависит от их способности предложить равноценный эквивалент. Если они это делают, ссылка на условие наиболее благоприятствуемой нации правильна». (Digest of international Law. V, 231. 1906. Цит. по рукописи С. С. Варшавера, Источники международн. торговой политики).

говоров. Но уступки, сделанные в этом году именно Германией Австрии в пошлинах на хлеб, удержали ее от этого необдуманного шага.

Американские государственные деятели и американские писатели — Herod, Stonne, Stanwood, Moore, Hornbeck — решительно отрицали европейскую систему, что́ не могло не вызвать отпора в Европе. Но последний нанес еще гораздо больше вреда наибольшему благоприятствованию, чем образ действия Америки. Если одни боролись с Новым Светом, отстаивая свои взгляды (американцам решительно возражают Teubern, Oppenheim. I. 611. Westlake. I. 281), то другие отреклись от них, решив бороться с Америкой тем же оружием. Poinsard, Glier, Vosberg-Reckow, Sartorius von Waltershausen — все они готовы пожертвовать наибольшим благоприятствованием, лишь бы только не давать этого права Соединенным штатам и Аргентине, приверженцам системы компенсации. Но утверждая, что каждая страна должна быть свободна в своих действиях, может делать уступки, кому желает, и на товары, на которые желает, они в результате приходят к отрицанию этого принципа вообще, не только в применении к Америке. Решительную борьбу ведет против него и Trescher, доказывая вред, наносимый им тем, кто его придерживается, вред тем больший, что — это утверждает и Schüller — другие государства, по его словам, вовсе не считают нужным придерживаться принципа давно отжившей торговой политики.

Таким образом, хотя заокеанская республика и находилась до сих пор в одиночестве, тем не менее ее образ действия, заставляя Европу защищаться, отражается и на взглядах последней; европейская система оказывается чрезмерно либеральной, раз Америка применяет совершенно иные средства. Характерно при этом, что противники, ведя агитацию в литературе, не выступали против нее открыто, а осторожно вели свою политику, наносили удары из-за угла. Они вовсе не отрицали достоинств системы наибольшего благоприятствования, а предлагали лишь несколько видоизменить ее, послушаться советов мудрых американцев. Понятие наибольшего благоприятствования, по их мнению, «неясно», надо ему дать более «точную» формулировку, объяснить, что льготы, которые возмездно получают другие страны, не охватываются этой формулой (Hornbeck, Lehr), так что система компенсации явится лишь некоторой поправкой

к ней, даст возможность добиться того же, но скорее и легче. Протекционисты заявляют, что и они хотят понижения пошлин, но наибольшее благоприятствование достигает этой их заветной, якобы, мечты весьма неполно, система же эквивалента ведет к цели прямым путем. Нередко сторонники последней утверждают даже, что на наибольшее благоприятствование в сущности никто и не думает покушаться, но только надо внести маленькую поправку в него, сделать условным, индивидуализировать его. Но не надо забывать, что условное наибольшее благоприятствование или индивидуализированное по отдельным странам есть полная противоположность наибольшему благоприятствованию; это — система эквивалента, скрывающегося под иным, обманывающим читателя, термином; небольшая прибавка меняет весь смысл.

Что же ставится в вину принципу наибольшего благоприятствования? Почему следует ему предпочесть систему эквивалента или компенсации? Потому — говорят противники первой, — что всякая льгота, даваемая одной стране, немедленно и безвозмездно распространяется и на все другие страны, т. е. они восстают против необходимого вывода из принципа наибольшего благоприятствования, против наиболее характерного результата его, ибо он в свою очередь приводит, по их мнению, к весьма вредным последствиям.

Прежде всего, говорят они, государство отказывается от своих прав, раздаривая выгоды и уступки всем и каждому: и тому, кто возвращает подарок, и тому, кто ни на шаг не идет навстречу. Государство ограничивает свой суверенитет, свою волю, связывает себе руки и на будущее время, не может сблизиться с одним, дать ему преимущества через головы других. А отсюда получается и несправедливость, ибо государство делает уступки одному, который ему за это платит, отвечает ему взаимностью, а все другие их получают даром, извлекают выгоду из того, что для них вовсе не предназначено. Справедливость состояла бы, наоборот, в том, чтобы всякий платил столько же, сколько и все другие.

«Предоставляя выгоды данной стране, мы вынуждены при этой системе всегда считаться с тем, что «вдруг непрошенный гость, пользуясь длинной ложкой наибольшего благоприятствования, влезет в нашу миску и начнет есть суп, который мы, в сущности, сварили для другого» (Glier. р. 364). Выход из этого

положения лишь в отказе от такого, в этическом отношении, быть может, весьма похвального, но с деловой точки зрения совсем неуместного «идеализма». Его надо заменить «реалистической» системой равноправия в смысле услуги-возмездия, получения и уплаты, равноценности услуг, трезвым коммерческим принципом эквивалента, господствующим во всех (других) областях экономической жизни.

Но правильно ли это? Можно ли прежде всего говорить об ограничении суверенитета, когда государство добровольно, в интересах своего же населения, отказывается от определенных принадлежащих ему прав, находя такой отказ для себя выгодным? И притом отказывается не навсегда, а на определенный срок — на 10 — 12 (и даже менее) лет, пока не денонсирован договор. Если это есть умаление суверенитета, то им является, очевидно, вообще всякое заключение договора, так как всякий договор ограничивает волю государства на определенный срок. Но государство соглашается на такое ограничение — вступает в соглашение с другими державами и делает это потому, что они в свою очередь связывают себя, берут на себя обязательства, выгодные для него. В этой двусторонности обязательства заключается, в частности, выгодность принципа наибольшего благоприятствования для обеих сторон. В получаемом от другой стороны праве наибольшего благоприятствования и состоит тот эквивалент, который приобретает договаривающееся государство, так что ни о каком подарке не может быть и речи.

В 1904 г. Россия заключила торговый договор с Германией, предоставляя ей право наибольшего благоприятствования — и тем самым уступки, сделанные Россией впоследствии, в 1905 г. по 86 статьям Франции, а затем в 1906 и 1907 гг. Австро-Венгрии и Италии, получила и Германия. Но она вовсе не получила их даром, ибо Россия в свою очередь была признана Германией наиболее благоприятствуемой державой и из этого извлекла много выгод. Так, напр., в русско-германском договоре не было предусмотрено никаких скидок с пошлин на кукурузу, и России пришлось бы уплачивать при импорте кукурузы в Германию 5 мар. с тонны, если бы Сербия, Румыния и Болгария не выговорили себе пошлину в 3 марки. Они сами воспользовались этой льготой весьма мало — Болгария и Сербия ввезли в Германию после 1904 г. минималь-

ное количество кукурузы (в 1913 г. первая на 1,3 млн мар., вторая — на 0,2 млн), и даже Румыния импортировала (в 1913 г.) только на 1,1 млн мар. Напротив, Россия в том же году импортировала в Германию кукурузы на 10 млн мар., так что она, благодаря праву наибольшего благоприятствования, извлекла большую, чем кто-либо, выгоду из скидки в 40% с первоначальной ставки.

Другие страны—Бельгия, Австро-Венгрия и Италия—дали России возможность уплачивать за картофель вместо $2^1/_2$ мар. за тонну всего 1 мар., т. е. на 60% меньше, причем Россия в 1911 г. импортировала в Германию картофель на гораздо бóльшую сумму, чем эти три страны, добившиеся пониженных ставок, вместе взятые. И таких случаев, где другие государства доставили выгоды, можно было бы привести еще много. Свежая свинина, телячьи кожи, дубовое дерево и т. д., — все это примеры того, как Германия, предоставив пониженные ставки другим странам, дала возможность России использовать их гораздо лучше, чем это сделали те, кто настаивал на этих уступках. В 1904 г., заключая договор с Россией, Германия не пожелала понизить свою пошлину на калоши в 100 мар., и первые два года России пришлось платить эту ставку. Но затем в 1906 г. Германия вступила в соглашение с Швецией и вынуждена была, по ее требованию, предоставить ей пониженную ставку на калоши в 80 мар., так что, отказавши сначала России, Германия, два года спустя, дала и ей эту скидку через посредство Швеции. И Швеция дала России возможность стать главным импортером калош в Германию, ибо в 1913 г. из 1,3 млн мар. импортированных калош 886 тысяч или ровно две трети составили русские калоши, тогда как шведские — всего четвертую часть германского ввоза.

Итак, Германия вовсе не даром получила право наибольшего благоприятствования — она извлекла выгоду из того, что Россия дала другим странам, но и она могла пожинать плоды того, что не сеяла. Но было бы в то же время несправедливо обвинять Россию в том, что она присвоила себе результаты действий других держав, заключавших договоры с Германией. Если в приведенных случаях Россия воспользовалась льготами, установленными Германией для других стран, то можно найти и обратные случаи, когда Россия добилась у Германии пониженных пошлин на те или другие товары, но привозили эти то-

вары другие страны. Например, семена злаков беспошлинно ввозили не Россия и не Италия, хотя свободу от обложения получили Россия и Италия, а Великобритания и Соединенные штаты; льняное семя ввозила Аргентина, редьку — Индия, приготовленное мясо — Дания, ореховое дерево необработанное — Франция, распиленное вдоль — Америка, лиственный лес — Западная Африка и т. д. Во многих из этих и других случаев наибольшее благоприятствование оказало помощь таким странам, которые, имея чисто фискальный тариф, как Англия, или полу-фискальный, подобно Нидерландам, не могли бы в свою пользу ничего купить и без этого института были бы обойдены.

Из этого следует, что каждое государство в одних случаях приобретает льготы для себя, в других случаях — для других стран, одни льготы приобретает за плату, другие даром — путем наибольшего благоприятствования. Можно ли говорить о раздаривании прав и льгот, о наделении всех и всякого подарками, когда все находятся в положении наделяющего и наделяемого? И если жаловаться на осыпание милостями и достойного и недостойного, то не попадет ли в категорию недостойных и виноватых рядом с Соединенными штатами, не желающими делать уступок, и Англия, не могущая их сделать в виду своего чисто фискального тарифа? И не окажутся ли достойными те страны, которые повысили свои пошлины до огромных размеров, подобно Германии, Австрии, Италии, России, а затем, чтобы приобрести льготы, охотно делают скидки, и во многих случаях псевдо-скидки, так как они сами не намерены сохранить свои первоначальные ставки, зная, что в этом случае они не получат нужного им товара.

Конечно, на практике одна сторона может гораздо больше выиграть, чем другая. Предоставление друг другу наибольшего благоприятствования «сравнимо с обменом чековыми книжками: как бланки будут заполнены, это зависит от размеров будущего текущего счета. Последний равен нулю, если оба государства придерживаются автономной политики, он достигает максимума при осуществлении принципа свободной торговли». (Sartorius von Waltershausen. Der Paragraph elf des Frankfurter Friedens, p. 31). Если один из контрагентов в течение срока действия договора заключает трактаты и делает многочисленные и значительные уступки третьим державам, другой же всячески избегает тарифных договоров, то послед-

ний, ничего не давая своему контрагенту, в то же время извлекает от него все те выгоды, которые тот предоставил третьим государствам, быть может, в свою очередь, за значительные уступки с их стороны.

Такой упрек ставили Франции в 90-х годах: «Европа, заключая договоры, работала на Францию» (Луццати), которая почти никому никаких уступок не делала. Особенно возмущалась этим Германия, обвиняя Францию в «злобной политике», направленной к тому, чтобы Германия ничего не получила, так что для последней наибольшее благоприятствование являлось пустым звуком, тогда как Германия заключила многочисленные тарифные договоры; другие страны заплатили ей за это, Франция же все получила даром. Но только забывают прибавить, что в предшествующее десятилетие 1880 — 1890 гг. дающей являлась, напротив, Франция, которая сделала различным странам всевозможные уступки, получающей же была Германия, соглашавшаяся, как мы видели, лишь на незначительные скидки со своего общего тарифа и извлекавшая выгоду из всего того, что выговаривали себе другие страны у Франции, стараясь реализовать пониженные для других пошлины путем расширения своего экспорта в данную страну. Германия до 1892 г. «питалась плодами дерева, которого она не сажала. Существовала поэтому опасность, что в одну прекрасную ночь это дерево рухнет и исчезнут плоды, которыми Германия безвозмездно до сих пор пользовалась». Утверждали даже, что такой «недостойный Германии образ действий» являлся главной причиной того, что Франция после истечения срока торговых договоров в 1892 г. стала отказываться от них, не желая делать подарков Германии.

Столь же слабым возражением против принципа наибольшего благоприятствования является и ссылка на то, что в течение первого десятилетия XX века Германия заключала весьма мало тарифных договоров, тогда как Россия делала много уступок, так что Германия нажилась на ее счет. «Мы ставили ее в особенно благоприятные условия, тогда как она нас ставила в особенно неблагоприятные условия». (В. В. Леонтьев). На самом деле, кроме Германии, Россия заключила тарифные договоры еще с четырьмя европейскими державами, тогда как 6 стран получили только право наибольшего благоприятствования, так что Германия в этих случаях ничего не выиграла. Если же она

вообще извлекла выгоду из русского тарифа в эту эпоху, то главным образом прямым путем, а не обходным, ибо наибольшее количество сделанных Россией в эти годы понижений совершено по договору именно с Германией, тогда как Австрия и Франция воспользовались гораздо меньшим числом выгод. Италия же и Португалия добились лишь минимальных уступок. Следовательно, благодаря им, Германия многого не получила. А в то же время и она с своей стороны, на основании ряда трактатов (12), сильно изменила свой тариф, сделав многочисленные скидки в пользу Австро-Венгрии, Италии, Бельгии, Балканских государств, которые, как мы видели выше, имели крупное значение для России.

Но допустим даже, что при сравнении актива и пассива выгода окажется в пользу Германии, и это еще ничего не доказывает, ибо нельзя выхватывать один период, игнорируя все прочие, в противном случае получится неправильное, одностороннее освещение. Возьмем, напр., 80-ые годы, когда Россия не признавала договорного принципа, строила свой все более повышаемый тариф на автономных началах, но в то же время пользовалась наибольшим благоприятствованием в силу договора с Францией 1874 г. Это давало России возможность присваивать себе все разнообразные выгоды, которые Франция предоставляла различным странам. Если же она не могла в начале 90-х годов немедленно получить то, что Германия дала другим, в виде, напр., важнейших для нас пошлин на хлеб, то это случилось по собственной вине России. Она не желала стеснять себя торговыми договорами, не предоставила Германии наибольшего благоприятствования и в результате потерпела крупный ущерб.

Таким образом, эквивалент имеется вовсе не при одной только системе эквивалента. И система наибольшего благоприятствования построена на принципе предоставления взаимных выгод, на принципе эквивалента, но только эквивалента общего, а не специального, эквивалента в том смысле, что каждая страна выигрывает от тех льгот, которые предоставляет контрагент третьим государствам, но платит за это не немедленно и не каждый раз отдельно, а огульно, в свою очередь распространяя на контрагента льготы, которые она сделала за определенные уступки другим странам. Система же компенсации построена на специальном вознаграждении, почему ее и назы-

вают «торгашеской» системой, при которой не делается ни одного шага без немедленного получения платежа.

Однако ошибочно было бы думать, что при таком вознаграждении за каждую отдельную уступку, при таком взвешивании каждой выгоды получается большее соответствие между предоставленными и получаемыми выгодами, создается обмен равноценностей. Принцип компенсации впервые применяется в области судоходства. В XVIII ст. не допускался привоз товаров на иностранных судах, в начале же XIX ст. то или другое государство заявляло о своей готовности открыть доступ судам другой державы, если последняя сделает то же самое в отношении ее судов; оно соглашалось освободить суда контрагента от всяких дополнительных пошлин или иных сборов в том случае, если тот же режим будет установлен в отношении его судов. При таких условиях обе стороны предоставляли друг другу одни и те же выгоды, совершенно одинаковые права. Правда, на практике и в этих случаях значение их было не равновелико, ибо, напр., Англия, при своем грандиозном торговом флоте, могла, конечно, рассчитывать от допущения ее судов в Россию и от освобождения их от дополнительных сборов на гораздо большие выгоды, чем Россия, бедная тоннажем, от получения тех же прав для своих судов в Англии. Но, по крайней мере формально, в сфере судоходства принцип компенсации создавал равенство. Когда же он был распространен на область таможенных пошлин, то о равенстве уже не могло быть речи. Нужны были уже не равные, а равноценные выгоды, такие выгоды, которые представляли бы равное значение для обеих договаривающихся сторон.

Но как определить их сравнительную ценность? В частных торговых сделках ценность получаемого и отдаваемого выражается в деньгах, так что установить соотношение между ними нетрудно. Но несравненно сложнее вопрос о том, к какому знаменателю свести в области международных соглашений предоставляемые сторонами друг другу выгоды. При заключении русско-германского договора 1894 г. было исчислено, что Россия, вследствие сделанных ею уступок, теряет (по расчету привоза в Россию из Германии и других стран) на пошлинах за привозимые из Германии товары $2^1/_2$ млн руб. зол., а если включить и ввоз прочих стран (пользующихся в России наибольшим благоприятствованием), то всего до 6 млн руб. зол.

Точно так же и таможенный доход Германии должен сократиться, вследствие этого договора, на 6,123 млн руб. зол. Следовательно, потери обоих государств одинаковы, — но это потери казны на пошлинах, да и то лишь в предположении сохранения существующих оборотов торговли. Каковы же выгоды и потери каждой страны в экономическом отношении — об этом можно с известной, хотя также, конечно, лишь приблизительной, точностью судить лишь впоследствии, на основании хотя бы статистики привоза и вывоза за следующий после заключения договора период; тогда как в момент совершения договора все предположения в большей или меньшей степени гадательны.

А в то же время применение принципа специального эквивалента по формуле — за каждую выгоду немедленная уплата — заставляет каждую страну непрерывно следить за всеми колебаниями в области торговых уступок, отмечать всякую перемену, совершившуюся в этом отношении в какой-либо стране, и как только появится какое-либо новое преимущество, могущее иметь для нее значение, немедленно предлагать с своей стороны компенсацию.

Правда, иногда утверждают, что наибольшее благоприятствование — орудие могучих и сильных. Крепко стоящие страны и отрасли промышленности благодаря ему еще более укрепляются, слабым же в промышленном отношении странам оно почти ничего не дает. Австрия и Швейцария, заключая договоры, «вытаскивали каштаны из огня» для Германии, Великобритании, Франции и т. д., которые путем наибольшего благоприятствования обеспечивали себе львиную долю в снабжении австрийского и швейцарского рынков. Конечно, как система равенства, наибольшее благоприятствование дает возможность более сильным в экономическом отношении одерживать победу над конкурентами. Если при ввозе в свои пределы можно обложить лучшие и более дешевые товары пошлинами, чтобы уравнять их с собственным производством, то на мировом рынке невозможно создание такого искусственного равенства. Система компенсации изменить это не в состоянии, она может лишь еще более ухудшить положение более слабых. Сильные всегда будут иметь, чем заплатить за льготу, тогда как у мелких и слабо развитых стран объекты для компенсации могут оказаться далеко не всегда. К их естественной слабости может еще присоединиться умаление их прав, и для них создается совершенно безвыходное

положение. А так всё, что дают друг другу сильные государства, получают и прочие, используя полученное в пределах своих сил.

Принцип наибольшего благоприятствования обвиняли и в том, что он является врагом тарифных договоров, сокращая до минимума скидки в таможенных тарифах. Когда всякая выгода, получаемая одним за уступку, дается всем прочим даром, то у них, само собою разумеется, исчезает всякий стимул делать с своей стороны уступки, как это было бы, если бы каждую такую выгоду надо было купить, т. е. при системе эквивалента или компенсации. Мало того, в последнем случае это были бы выгоды индивидуального характера, которые каждое государство приобретало бы для себя самого, а вовсе не для всех других. А такие выгоды ценятся гораздо выше, чем уступки, которые немедленно же раздаются всем и каждому. Государство готово помириться с меньшими уступками, лишь бы конкуренты платили еще больше; это для него выгоднее, чем более низкие, но равные для всех пошлины, ибо это привилегии, которые ценятся за свою редкость, за недоступность другим. В свою очередь, и дающая такую привилегию страна гораздо легче соглашается на льготу, если она знает, что, давая ее определенному государству, она не предоставит ее тем, с которыми она находится, быть может, в натянутых отношениях.

Однако для всей этой аргументации характерно то, что она построена на основе исключительных привилегий в пользу отдельных государств — в этом случае их высоко ценит за редкость получающий, и в этом случае их охотно дает отчуждающий. Пошлина на хлеб в $3^1/_2$ мар., которую Соединенные штаты и Румыния платили в 1891 г. в Германии, в то самое время, когда русское зерно облагалось 5 марками, была для них, конечно, гораздо выгоднее, чем если бы, допустим, и для них и для России ставка была понижена до 2 марок. После заключения договора с Швейцарией в 1891 г. Австрия заявляла, что для экспорта ее сельскохозяйственных продуктов включение Италии, а затем в 1895 г. и Франции в число государств, пользующихся в Швейцарии наибольшим благоприятствованием, понизило ценность этого трактата до минимума: «не мы стали поставщиками на швейцарском рынке, а наши соседи». Франция жаловалась в 90-х годах, что Россия не делает ей различных уступок лишь потому, что не желает, чтобы их получила Германия,

в силу наибольшего благоприятствования, а Швейцария в своем отказе понизить различные ставки по требованию Франции прямо заявляла в 1895 г., что от них гораздо больше, чем Франция, выиграли бы Германия, Бельгия и Англия.

Однако, имея в виду все эти факты, не следует в то же время упускать из виду, что те выгоды, которые получаются при индивидуальных уступках, вовсе не равноценны тем льготам, которые имеют универсальный характер. При системе эквивалента каждое государство получит, быть может, гораздо больше от своего контрагента и даст ему гораздо больше, чем при господстве принципа наибольшего благоприятствования; но оно получает и дает гораздо больше лишь в виде непосредственных уступок, косвенно же, через посредство других стран, оно ничего не приобретает и не уступает. А между тем необходимо учитывать выгоды и того и другого рода, ибо наибольшее благоприятствование снабжает каждого огромным количеством косвенно полученных льгот, тех преимуществ, которые предназначались для определенного государства, но были использованы и всеми остальными. Если же мы подведем общий итог, подсчитаем выгоды того и другого рода, то плюс несомненно окажется на стороне наибольшего благоприятствования. Ведь каждая льгота в первом случае по своей ценности равна единице, так как касается лишь данного определенного государства, тогда как во втором случае она выразится в цифре 20 — 25 или 30 — 35 — по числу государств, пользующихся правом наибольшего благоприятствования и, следовательно, приобретающих ее. Так что необходимо, чтобы число заключаемых договоров и число делаемых в них уступок уж очень сильно возросло, только тогда система эквивалента даст больший результат в смысле скидок в тарифах, чем применение оговорки наибольшего благоприятствования, при которой каждая ставка размножается в большом количестве экземпляров.

Вообще трудно думать, чтобы та политика протекционизма, которая одерживала столько побед в течение последних десятилетий, могла быть сколько-нибудь поколеблена при помощи столь медленно действующего и имеющего столь ограниченное применение принципа, как компенсация. В эпоху фритредерства 60-х годов система наибольшего благоприятствования оказалась весьма удачным средством для понижения таможенных барьеров, если же впоследствии даже принцип наибольшего

благоприятствования, немедленно распространяющий всякую выгоду, испрашиваемую одним, на всех, не в состоянии был задержать усиливающегося роста протекционизма, то в силах ли бороться с ним столь несовершенное приспособление, как компенсация, действие которого ограничивается пределами одного государства?

Наибольшее благоприятствование, по мнению противников его, имело еще тот недостаток, что, хотя договоры и заключались на 10 — 12 лет и, казалось бы, должны были создавать известную устойчивость и определенность в международных экономических сношениях, но это нарушалось наибольшим благоприятствованием. При последнем всякий договор при заключении его «представляет собою белый лист бумаги, содержание же его определяется впоследствии, и не волей договаривающихся сторон, а решением третьих держав». Каждый новый трактат «бьет по тем странам, которые его вовсе не заключали» (Pradier-Fodéré. Traité de droit international. T. IV, p. 395). Заключая трактат с Германией, Россия не знает, что она получит от Германии, ибо каждый новый договор, заключаемый Германией с той или с другой страной, изменяет ее положение на немецком рынке, производит переворот в торговле. Но какие это могут быть изменения, способные нанести России ущерб? Германия может понизить ставки для других стран; для нее это будет только выгодно. Она может и повысить их до истечения срока договора с Россией, но лишь в том случае, если она не закрепит за собой соответствующих ставок тарифа, так что потрясения угрожают торговле России только в том случае, если она сама не признает системы тарифных договоров или если она не настолько предусмотрительна, чтобы зафиксировать пошлины на существенные для нее товары. Но наибольшее благоприятствование тут не при чем, и нет основания сваливать на него вину за собственные ошибки.

Такие случаи действительно знает история. Когда в 1888 г. произошел разрыв торговых сношений между Францией и Италией, на многие товары, по которым Франция сделала уступки Италии, как, напр., рис, перья, химические продукты, парфюмерия, музыкальные инструменты, сразу повысились ставки и не только для Италии, но и для всех прочих стран, ибо все они пользовались прежде пониженным тарифом и притом не непосредственно, а косвенно, — на них отражались, в силу

наибольшего благоприятствования, выгоды, полученные Италией, которые теперь исчезли. При заключении швейцарско — испанского договора Швейцария весьма рассчитывала на те выгоды, которые она должна получить благодаря праву наибольшего благоприятствования, от одновременно заключаемого между Испанией и Германией трактата. Все, что Испания вынуждена будет дать Германии, получит тотчас же и она, Швейцария, так что ей самой нет основания особенно заботиться о своих выгодах, можно довольствоваться меньшими уступками в собственном договоре, раз извлечь выгоды можно будет при помощи чужого договора. Но Швейцария сильно разочаровалась, когда переговоры между Германией и Испанией были прерваны и началась таможенная война между этими странами, ибо выгод, на которые она рассчитывала, не оказалось.

Впрочем, именно эта тарифная война могла доставить Швейцарии гораздо большие выгоды, — лучшее доказательство того, как в области торговой политики, и помимо наибольшего благоприятствования, совершенно посторонние для данной страны факты, действия других стран, ее, казалось бы вовсе не затрагивающие, решают ее судьбу, доставляют ей богатства, на которые она вовсе не рассчитывала. Германия и Австрия, напр., как мы видели, сильно разбогатели от таможенной войны между Францией и Швейцарией, происходившей в 90-х годах. Но в данном случае и этого не случилось — Швейцария, правда, могла во время таможенной войны заменить германские продукты на испанском рынке своими, ибо она производила однородные товары, но экономический застой Испании в начале 90-х годов и отпадение ее колоний, где имелся выгодный сбыт, лишили Швейцарию и этой возможности.

Любопытный факт произошел и в 1872 г., когда Франция сделала попытку восстановления таможенного сбора с товаров, привозимых на иностранных судах через иностранные гавани (intercourse indirect). Почти все государства были свободны от этого сбора, однако, в заключенных ими договорах такой статьи в данный момент уже не имелось, она содержалась в одном только французско-австрийском трактате 1866 г. и лишь до тех пор, пока действовал последний, и они могли пользоваться ею, в силу наибольшего благоприятствования. Франция и обратилась к Австрии, прося ее избавить и от этого пункта

договора, причем сохраняла свободу от сбора для судоходства по Средиземному морю, прочие же моря не имели значения для Австрии. Надо думать, что, при отсутствии наибольшего благоприятствования, Австрия пошла бы на это, но при существовавших условиях этого весьма опасалась Германия, ибо новый сбор мог нанести ущерб ее заокеанскому судоходству, затрудняя привоз товаров через Гамбург и Бремен во Францию. Бисмарк отправил телеграмму австрийскому правительству, настаивая на том, чтобы Австрия отказала в просьбе, и последняя выполнила его требование, так что сбор не мог быть восстановлен.

Но по поводу этих фактов возникает вопрос, добивались ли бы в приведенных выше случаях — при замене, права, напр., наибольшего благоприятствования системой компенсации — все государства, заинтересованные в сбыте во Францию, тех же льгот, какие получила у нее Австрия, и добились ли бы они этих уступок? Если да, то, конечно, они ничего не потеряли бы после разрыва между Францией и Австрией. Но этого могло не быть, Франция могла не признать предлагаемую ими плату «соответствующей», и в этом случае разница получилась бы лишь та, что они не воспользовались бы всеми этими уступками ни до, ни после прекращения франко-австрийского договора, тогда как право наибольшего благоприятствования обеспечило их, по крайней мере, на первый период. Равным образом, можно усумниться в том, состоялся ли бы вообще швейцарско-испанский, трактат, если бы Швейцария настаивала на всех тех требованиях, которые она рассчитывала реализовать благодаря предстоящему испанско-германскому торговому договору.[1]

Вообще говоря, известная неопределенность, конечно,

---

[1] Яркий пример дает и европейская война, которая одним ударом прекратила все торговые договоры между воюющими странами, а тем самым отняла все то, что косвенным путем, благодаря этим договорам, имели союзные или нейтральные государства. Правда, и тут убыткам от повышенных ставок надо противопоставить выгоду от монополии, от отсутствия конкурентов в лице Англии и Франции на австрийском рынке (выгода для Швейцарии), в виде Германии и Австрии на русском и итальянском рынках (выгода для Англии, Франции, Америки) и т. д. Плюс был бы гораздо больше минуса, если бы... не та же мировая война, парализовавшая международный обмен, сократившая его до минимума. Но можно ли при таком потрясении всего мира говорить о таких сравнительно мелочах, как выгоды вследствие отсутствия конкурентов на том или другом рынке, или потери вследствие исчезновения льгот, установленных прежде в пользу воюющих держав? Да и каковы бы результаты ни были, нельзя все же исходить из таких переворотов, когда речь идет о преимуществах или недостатках той или другой системы торговых соглашений.

имеется при действии принципа наибольшего благоприятствования, она получается, раз договаривающиеся страны устанавливают лишь форму, а содержание дают третьи государства, должна быть во всех тех случаях, когда судьба страны зависит от решений, принимаемых не ею, а другими странами, без ее участия. Но, как мы видим, это происходит только тогда, когда нарушено согласие между другими государствами, когда они не могут притти к соглашению или когда им нанесен ущерб. И можно ли такого рода неопределенность сравнивать с теми постоянными и непрерывными колебаниями в торговых расчетах, которые создаются, вследствие вечно существующей опасности быть вытесненным из того или другого рынка, вследствие получения иным государством более значительных льгот? Там отдельные случаи, когда ставки оказываются повышенными, в силу разрыва между двумя странами, здесь — ежедневно возникающая возможность, что только что заключенный, быть может, купленный ценой больших уступок, договор, сведется на-нет, так как конкуренту дано больше. То анулирование всех с великим трудом добытых выгод, которое ставят в вину наибольшему благоприятствованию (Lehr. 664), на самом деле именно наступает, коль скоро исчезает постановление, защищающее от всяких возможных, в силу договоров третьих стран, случайностей. Поэтому даже многие противники наибольшего благоприятствования, усматривающие в нем умаление самостоятельности государства (напр., Blondel), говорят о трудности примирить последнюю с обеспечением торговли мерами предосторожности, в целях известной устойчивости, тесно связанной с наибольшим благоприятствованием.

Подводя итог сказанному, мы не можем, конечно, не признать, что и система наибольшего благоприятствования не лишена недостатков; но с ними приходится мириться, ибо без них цель недостижима, да и недостатки эти несущественны, по сравнению с достоинствами ее. Широкий простор торговле, равное для всех право — вот глубокая универсальная идея наибольшего благоприятствования, этой ясной и устойчивой системы, резко отделяющей ее от путаницы многочисленных дифференциальных пошлин и тарифов, «нарушающих самую сущность торговых договоров — их мирный характер» (Funck-Brentano et Sorel, p. 163). Все эти качества обеспечили этой системе в свое время господство во всем мире.

Из этого, конечно, не следует, что никаких поправок в наибольшем благоприятствовании не требуется; в нем, конечно, возможны дальнейшие усовершенствования. До сих пор, правда, авторов, которые выступали бы с проектами усовершенствований в этой области, было весьма немного, поскольку же такого рода предложения появлялись, они далеко не всегда составляют шаг вперед, дальнейшее развитие основной идеи, составляющей сущность права наибольшего благоприятствования, напротив, нередко вводят в него чуждые и даже прямо противоречащие ему элементы.

Таково, напр., предложение Боргиуса «разложить на отдельные волокна» это право таким образом, чтобы оно касалось не всего тарифа как единого целого, а лишь отдельных статей его. При заключении договора каждая сторона указывает другой на те ставки, которые не понижены и не закреплены в ее пользу— пониженные и закрепленные ставки, само собою разумеется, пользуются наибольшим благоприятствованием — и которые она желает снабдить этой гарантией. В этом случае подсчитывается по статистическим данным ценность привоза соответствующих товаров за последние годы и определяется, на основании такого масштаба, какую стоимость для каждой стороны составляет наибольшее благоприятствование в данном случае, и та страна, у которой оказывается плюс, должна покрыть его, заплатить предоставлением новых понижений контрагенту. Боргиус находит, что в этом случае Германия в состоянии предоставлять некоторые особые льготы тем или другим государствам, не нарушая в общем и целом принципа наибольшего благоприятствования. Однако, если право наибольшего благоприятствования будет eo ipso применяться лишь к тем статьям, которые понижены или закреплены в пользу контрагента, на прочие же распространяться не будет, поскольку это не оговорено в каждом отдельном случае, то получится возвращение к тому периоду, когда господствовала смешанная форма из системы наибольшего благоприятствования и принципа эквивалента, когда первая постепенно стала вытеснять последнюю, придется вновь вернуться к этому состоянию, отказываясь в значительной мере от нее в пользу принципа компенсации. Но и поскольку в отдельных случаях наибольшее благоприятствование будет признано, оно, в случае принятия предложения Боргиуса, продается и покупается в розницу, по каждой от-

дельной статье тарифа, причем оценка производится при помощи столь несовершенной статистики привоза за последние годы, которая вне связи с другими обстоятельствами (процент привоза данного товара в привозе вообще в страну, сравнение с привозом того же товара из других стран и т. д.) еще мало доказательна. Цельный по своему характеру институт наибольшего благоприятствования действительно раздробляется на мелкие частицы и тем самым теряет всякую ценность, создавая лишь сложную систему многочисленных дифференциальных тарифов.

Есть и предложения иного рода, имеющие в виду оставить самый принцип в неприкосновенности, но применять политику, которою государства пользуются вообще при заключении договоров. Указывают на то, что при наделении уступками и при получении их не следует действовать вслепую, а надо делать строгий выбор, учитывать степень их выгодности для посторонних государств (Horstmann, Fontana-Russo). По мнению авторов этого предложения, не следует давать того, что контрагенту безразлично или имеет для него мало значения, но что способно доставить выгоду третьим государствам. Нельзя просить для себя таких льгот, которые гораздо лучше используют конкуренты, так что на данном рынке соотношение сил может измениться даже в их пользу. Франция, напр., должна отказаться от уступок в свою пользу в пошлинах на суконные материи для мужских платьев, ибо Англия сильнее ее в этой отрасли, но может требовать пониженных ставок на шерстяные ткани для дамских нарядов, так как здесь преимущество на ее стороне. Англии при заключении трактата с Италией не следует добиваться льгот ни на динамо-машинах, так как они составляют специальность Германии, ни на ткацких станках, в виду более выгодных условий выделки их в Швейцарии, тогда как экспорт машин иного рода, в производстве которых Англия занимает первое место, она должна обеспечить себе возможно низким тарифом.

При выполнении этих советов, хотя принцип остался бы в целости, сущность дела могла бы сильно пострадать. Наибольшее благоприятствование могло бы в действительности оказаться тем, чем противники его именуют, — врагом тарифных договоров, свести уступки до минимума, или, по крайней мере, значительно сократить их. Самоограничение просителя могло бы нарушить диктуемое необходимостью требование возмож-

ного понижения тарифных ставок при заключении договоров. И тогда возникал бы вопрос, не лучше ли давать каждому определенные льготы, не распространяя их на других, но зато давать в большом числе, чем снабжать ими всех, но в минимальном количестве, выясняя каждый раз, не извлекают ли из них какую-либо выгоду и другие. Количественная выгода для мирового хозяйства в его целом могла бы в этом случае оказаться на стороне системы компенсации.

Из приведенного видно уже, какие поправки не улучшают дело, а только портят его. Возникает вопрос: нет ли такого пути, при котором ни цельность системы не страдает, ни политика торговых договоров не меняет своего характера, нельзя ли, напр., изменить лишь внешний момент, порядок заключения торговых договоров, время их вступления в силу и прекращения? Такая перемена, касаясь несущественного для самой политики торговых договоров обстоятельства, следовательно, не меняя ее характера, все же с точки зрения системы наибольшего благоприятствования вовсе не является столь неважной, как могло бы показаться на первый взгляд. При обсуждении проекта договора с Японией в германском рейхстаге Дельбрюк (в 1911 г.) обратил внимание на то, что при заключении торговых договоров с одними государствами другие державы, с которыми предстоит еще войти в соглашение, уже заранее учитывают наибольшее благоприятствование; впоследствии же, когда доходит до них очередь, они отказываются включить в предъявляемый им счет приобретенные уже ранее, на основании наибольшего благоприятствования, льготы, не желают ничего давать за них, а это затрудняет торговые договоры, в особенности же выгодные договоры. [1] С другой стороны, те уступки, на которые мы не идем при заключении договора с данной страной, она нередко все-таки получает впоследствии, и не только вообще получает, но даже приобретает даром, когда мы вступаем в соглашение с каким-либо иным государством, так что наши расчеты и предложения теряют смысл.

Поэтому Дельбрюк (а за ним Horstmann и др.) выдвигает

---

[1] Любопытно, что Австрия долго не могла забыть Германии того, что в 1904 г., при заключении торгового договора, Германия заставила ее дать компенсацию взамен уступки в пошлинах на ячмень, тогда как после этого те же пошлины были понижены в силу торгового договора между Россией и Германией, так что Австр я могла бы, на основании права наибольшего благоприятствоваеия, получить их даром.

основное положение в виде одновременности заключения и прекращения договоров с возможно большим числом государств, так как в этом случае льгот, предоставленных другим государствам в прошлом, которыми контрагент уже воспользовался, не существует, так как все договоры прекратились и заключаются новые. Льгот, которые получат другие страны впоследствии и которые можно и себе присвоить, также нет, ибо все договоры заключаются в данный момент одновременно. Следовательно, все выгоды, получаемые и отдаваемые, налицо; получающая страна ясно видит, что ей дается, в договоре ли ею заключаемом, или в других договорах; раздающая скидки страна не менее ясно подсчитывает, что она дает каждому контрагенту непосредственно или через одновременно возникающие договоры с другими державами. Первой нетрудно выяснить, чтó она может заплатить за совокупность льгот, второй — предъявить счет на общую сумму делаемых уступок.

Конечно, преувеличивать значение этой поправки не следует, ибо нередко большинство договоров заключалось одновременно или почти одновременно — имеются периоды, когда массами исчезают старые договоры и появляются новые. Их можно еще более сблизить по времени, как это делала Германия во время упомянутых «Декабрьских» договоров, но полного совпадения достичь едва ли мыслимо — всегда останутся некоторые трактаты, которые по времени своего заключения не будут совпадать с данным поколением договоров. И учитывать выгоды, получаемые каждой стороной прямо и косвенно мыслимо, но заставить ее заплатить уже гораздо труднее.

А с другой стороны, мы находим и такие эпохи, как нынешняя, послевоенная, когда система торговых договоров восстановляется лишь постепенно, шаг за шагом, и устранить это обстоятельство невозможно.

Противники наибольшего благоприятствования еще до войны не только намерены были упразднить его, но заявляли, что положение его и так уже настолько шаткое, что оно все равно долго держаться не в состоянии, ибо ограничений в применении его весьма много. Исключаются из него различные товары, способы транспорта и т. д., которые не покрываются наибольшим благоприятствованием — это ограничения по содержанию; далее, различные страны объявляются стоящими вне наибольшего благоприятствования, получают специальные

льготы — это ограничения по объему. А при таких условиях едва ли есть основание стеснять себя, наносить себе ущерб, лишь бы сохранить видимость равенства в международном обороте, раз господство уже давно принадлежит не однообразным, равным для всех, а дифференциальным тарифам.

В доказательство того, что самый принцип в действительности нарушен, приводят, напр., следующие факты — ограничения по объему (географические). Португалия уже в течение столетия вносит в договоры ограничения, в силу которых государства, пользующиеся наибольшим благоприятствованием, не имеют права на те выгоды, которые она предоставляет испанским и бразильским товарам. Это постановление повторяется и в новейших договорах, заключенных Португалией. Напр., в 1904 г. Португалия вступила в соглашение с Швецией, причем последняя в свою очередь установила исключение из наибольшего благоприятствования в отношении Норвегии и Дании — на даруемые им льготы наиболее благоприятствуемые нации не могут претендовать. Любопытно, однако, что в действительности ни бразильские товары в Португалии, ни норвежские или датские в Швеции не пользуются какими-либо преимуществами. Все это установлено лишь на всякий случай или, вернее, было когда-то установлено и по старой памяти до сих пор повторяется в трактатах. Такая не имеющая реального значения оговорка встречалась и в договорах относительно особых льгот, предоставляемых Россией Швеции и Норвегии.

Немногим больше доказывают и американские договоры. В трактатах, заключенных европейскими державами со странами Центральной Америки — Гватемалой, Гондурасом, Никарагуа и др. — читаем, что права наиболее благоприятствуемой державы не касаются государств Центральной Америки, так как последние не рассматривают друг друга в качестве иностранных держав в строгом смысле слова. Южно-американские республики придерживались такого же принципа — Бразилия, Аргентина, Парагвай, Уругвай сохраняют за собой право предоставлять друг другу особые льготы, на которые другие страны не могут претендовать до тех пор, пока какая-либо третья держава их не получила. Россия, напр., могла их требовать себе лишь в том случае, если они дарованы хотя бы одному из европейских, северо-американских и т. д. государств. Временно такие уступки делались американскими государст-

вами в пользу соседних стран, касаясь, однако, лишь предметов местного произрастания или производства, так что для Европы и ее произведений они не могли иметь значения. Но даже из этих льгот сохранились лишь некоторые, другие вскоре были снова упразднены. В результате Trescher, посвящающий особую главу анализу такого рода «нарушений» принципа наибольшего благоприятствования, которым он придает значение, вынужден сам же признать, что «эта глава в общем дает весьма скудный урожай. Имеется всего несколько государств на всем земном шаре, открывающих доступ на свою таможенную территорию произведениям граничащих с ними стран на более выгодных условиях, чем прочим. Во всех же других странах границы так же закрыты для ближнего, как и для наиболее отдаленного. И именно в последнее время частью снесенные таможенные стены снова восстановлены» (Trescher. 148).

Ссылаются и на иные ограничения наибольшего благоприятствования в географическом отношении, содержавшиеся до войны в § 11 Франкфуртского мира, заключенного между Францией и Германией в 1871 г. Оба эти государства взаимно предоставляли друг другу всякую льготу, устанавливаемую ими в пользу одной из следующих держав: Великобритании, Бельгии, Голландии, Швейцарии, Австрии и России, тогда как преимуществ, касающихся других стран, они безвозмездно не давали. Но ограничение здесь имело чисто формальный характер, ибо все важнейшие конкуренты Франции и Германии были перечислены, льготы же, даруемые другим странам, для них имели мало значения. На первый взгляд, если Франция сделала уступку Италии, то Германия претендовать на нее не могла, ибо Италия не упомянута в договоре. Однако Франция предоставляла право наибольшего благоприятствования другим странам без всякого ограничения, и поэтому льгота в пользу Италии немедленно распространялась на Россию, Австрию, Швейцарию и т. д., а раз какая-либо из этих стран ее получила, то тотчас же она принадлежала и Германии, так что через посредство других стран те же преимущества получала и Германия.

Есть, наконец, и случаи, когда в договоре изъяты из действия наибольшего благоприятствования отдельные товары — ограничения по содержанию. Таково постановление относительно пошлин на шелк и шелковые изделия, содержащееся в договоре между Францией и Италией 1898 г.; обе стороны от-

казались от льгот на эти товары, которые получат другие государства, почему Франция не могла воспользоваться пониженными Италией в пользу Швейцарии пошлинами на шелк и шелковые ткани. По итальянско-испанскому договору 1914 г. наибольшее благоприятствование не распространяется на вино, привозимое в ту или другую страну, кроме лишь итальянских вин — марсалы, мальвазии и вермута и испанских — хереса, таррогона и малаги, — они подлежат наименьшему тарифу. При заключении Россией договора с Австро-Венгрией в 1906 г., на основании обмена нот между австро-венгерским послом и русским министром иностранных дел, было установлено, что льготы, предоставленные Австро-Венгрией Германии относительно привоза глиняной посуды из Верхней Лузации и Силезии, Италии по ввозу простых соломенных шляп и подошвенных кож (в количестве не свыше 2 тыс. кило в год), желобчатой черепицы и обыкновенной глазированной посуды, а равно льготы, предоставляемые Швейцарии по привозу обыкновенной посуды, на Россию не распространяются.

На основании такого рода единичных фактов, касающихся немногих отдельных товаров, едва ли можно утверждать, что система наибольшего благоприятствования «продырявлена». Но, может быть, крепость ее весьма проблематична по той причине, что те, кому невыгодно давать «даровые премии», их только обещают, в действительности же обманывают доверчивых контрагентов, дают им нечто суженное по содержанию и объему?

В отличие от приведенных выше открытых нарушений принципа наибольшего благоприятствования, в пользу того, что основы его подтачиваются, приводится длинный список фактов. «Многочисленность и во многих случаях успешность попыток обойти безусловное, неограниченное наибольшее благоприятствование, при внешней нетронутости и целости его, свидетельствует о внутренней слабости и малой пригодности этого института» (Schilder, 33). Однако при более близком анализе этих случаев оказывается, что многие из них необходимо исключить, так как они попали сюда по недоразумению.

Таково, напр., обвинение в том, что каботажное судоходство (т. е. между портами того же государства) иностранным судам обычно запрещено. Но наибольшее благоприятствование гарантирует положение равное с другими государствами, а не с собственными подданными, здесь же обыкновенно запрещение ка-

сается всех иностранных судов, не говоря уже о том, что оно имеет явный, а не тайный характер, содержится в самых договорах, следовательно никакое право никем не обходится. Некоторые государства, правда, разрешают каботажное плаванье судам одних держав и запрещают другим, но это делается в силу принципа взаимности (дается тем, кто признает это право за судами договаривающейся стороны), и такое недопущение иностранных судов (обычно в форме предоставления каждому государству нормировать каботаж на основании своих законов) особо оговаривается.

Указывают на предпочтение, оказываемое тем или другим государствам при казенных поставках. Англия, напр., при сооружении трамваев, портов, кабелей, газовых заводов и т. д. обращается обычно к колониям, и последние смотрят на такие поставки как на свое законное право; нарушение последнего вызывает и в метрополии и в колониях сильнейшее возмущение. Но едва ли, вследствие этого, создается «своего рода незримая таможенная граница», которая затрудняет проникновение товаров из других стран. Несомненно, что в этом случае наибольшее благоприятствование им мало поможет, ибо оно гарантирует равное положение только в определенных областях (таможенной, торгового судоходства, право приобретения недвижимости, производства торговли и промыслов и т. п.), специально указываемых в соответствующих статьях договора, но отнюдь не во всей жизни и деятельности данного государства. Иначе говорилось бы, что ни в каком отношении государство не может оказывать другим государствам предпочтения перед контрагентом. Но до такого всеобъемлющего права наибольшего благоприятствования пока еще никто не доходил; устанавливая столь растяжимое и неопределенное правило, государство на каждом шагу могло бы быть обвинено в нарушении своих обязательств.

Более основательно утверждение, что наибольшее благоприятствование нарушается дополнительными сборами с товаров, привозимых под иностранным флагом или через иностранные гавани, или по сухопутной границе. Но это относится к области минувшего, и только остатки еще сохранились в отдельных случаях (см. об этом выше).

Обширную группу составляют те замечающиеся, якобы, обходы — сужение в объеме, которые выражаются в преференциальных тарифах, устанавливаемых колониями в пользу

метрополии и наоборот, или колониями той же страны между собою. Но едва ли можно приравнивать колонии к иностранным державам, связь между Англией и Австралией и Южной Африкой, или отношение между Россией и Финляндией до 1918 г. признавать равнозначащими отношению Англии или России к Швейцарии, Италии или Германии. Правда, Германия сочла нужным заявить протест против установления Канадой особо пониженного тарифа в пользу Англии, как и Россия протестовала против преференциальных пошлин в британских колониях; но другие государства вовсе не находили, что здесь совершается нарушение их права наиболее благоприятствуемой державы. В спорных же случаях особая оговорка включалась в самые трактаты с европейскими державами, как это сделала Франция в отношении Туниса. Напр., согласно декларации 1896 г. о распространении на Тунисское регентство действия договоров, заключенных между Россией и Францией, «почитается условленным, что положение наиболее благоприятствуемой страны в Тунисе не подразумевает положения Франции». [1]

Иной характер имел образ действия Соединенных штатов, их требование от Гавайских островов особых выгод для себя, хотя ни в каких трактатах не было особой оговорки о преференциальных пошлинах в пользу Соединенных штатов. Когда Россия, Великобритания, Германия запротестовали против этого, то американская республика ответила, что применение преимущественной системы объясняется в данном случае «особыми, вызванными географической близостью, условиями». Но такое нарушение права наибольшего благоприятствования особо отмечается в истории его как редкое исключение, и его нельзя ставить наравне с преференциальными пошлинами в обмене между Европой и колониями.

В преференциальных тарифах противники наибольшего благоприятствования усматривают не простой обход последнего, а нарушение квалифицированное. Во всех других случаях третьей державе попросту не дается того, что ей принадлежит

[1] Да и среди колоний имеются такие, как, напр., та же Канада, которые придерживаются принципа эквивалента, так что к ним вообще претензия о нарушении наибольшего благоприятствования не применима — Канада же вовсе не держала низшего тарифа для одной Англии, а готова была дать его и другим державам, нарушая тем самым принцип преференциальности.

по праву наибольшего благоприятствования немедленно и безусловно; но если она пожелает, она может выменять эти льготы, ей никто не препятствует получить возмездно те же права, так что наибольшее благоприятствование лишь заменено «единственно правильным» принципом эквивалента. Здесь же третьи державы вообще никакого отношения к льготам, предоставляемым колониями или в пользу колоний, не имеют и иметь не могут. Создается исключительная монополия, вроде тех, которые существовали в эпоху, предшествовавшую наибольшему благоприятствованию. Появляются привилегированные страны и прочие страны, государства первого и второго разряда, создаются льготы в пользу одних, на которые другие не только не могут немедленно и безвозмездно претендовать, как гласит наибольшее благоприятствование, но которые им вообще недоступны.

Однако, если противники наибольшего благоприятствования хотят этим доказать необходимость заменить наибольшее благоприятствование системой эквивалента, то они упускают из виду, что преференциальные пошлины с таким же успехом нарушают и принцип возмездности, составляют в равной мере исключение из обеих систем. Возмездность предполагает возможность купить те же льготы, которые даны метрополии или колониям, здесь же колонии или метрополия выделены в особую категорию, и другие страны сравниться с ними ни под каким видом не могут.

Особенно странная картина получается, когда далее в список «обходов» включаются Соединенные штаты. «Обходы» здесь — истинное выражение их системы, дифференцирующей отдельные страны в таможенном отношении. Это вовсе не обходы, а провозглашенное ими общее правило. Соединенные штаты всем своим существом нарушают принцип наибольшего благоприятствования. Но ведь речь идет не о странах, которые его не признают, а о тех, которые стоят на почве этой системы, но, якобы, кого-то обманывают.

Последнюю и наиболее существенную группу составляют те случаи, когда наибольшее благоприятствование сталкивается с мерами санитарного характера в отношении привоза из определенных стран, с постановлениями о пограничном обмене и, наконец, со специализацией тарифов.

Германия и Австрия широко применяли в последнее время запрещения привоза русского, американского, сербского и т. д.

скота и мяса, в виду опасности, как они оправдывались, занесения повальных болезней скота. При таких условиях наибольшее благоприятствование, конечно, теряло всякий смысл: повышать пошлины на скот и на мясо нельзя было, а вовсе запрещать привоз их можно было.

Пограничный обмен между соседними странами обыкновенно ставится в особо льготные условля. Но под этим названием, касающимся торговли пограничных жителей, делались попытки провести пониженное обложение для определенного государства. Так, напр., Австро-Венгрия вставила в договор с Италией 1891 г. особую «оговорку о пошлинах на итальянское вино» под видом «псевдо-пограничной льготы». Франция запротестовала против такого специального покровительства итальянским винам, не касающегося вин из других стран, и Австрии пришлось взамен этого признать преференциальные пошлины для французских вин в Тунисе; по истечении срока договора с Италией в 1903 г., Австрия вынуждена была уже отказаться от подобного «толкования» пограничного обмена, но Италия согласилась пожертвовать своей исключительной привилегией лишь взамен значительных уступок в договоре. После признания независимости Болгарии Сан-Стефанским договором 1878 г. сохранились преференциальные пошлины в торговых сношениях между ней и Турцией, в качестве остатка прежнего состояния, когда обе страны составляли одну таможенную территорию. Но после окончательного признания суверенитета Болгарии в 1908 г. сильные государства, в особенности Россия, отказались примириться с таким положением, ибо всякая связь между этими странами прекратилась. Действительно, болгарско-турецким договором 1911 г. преференциальные пошлины сведены к немногим постановлениям, которые являются «истинными пограничными льготами».

Легче всего разрушить принцип наибольшего благоприятствования, и притом так, что ничего нельзя возразить против этого, путем специализации тарифов. При выработке тарифа 1902 г. Германия желала установить льготу для швейцарских быков, но так, чтобы Франция для своего рогатого скота ею не воспользовалась. Но прямо и открыто сделать это было немыслимо, ибо Франции принадлежало право наибольшего благоприятствования. Поэтому она внесла в тариф две ставки — одну, повышенную, для быков вообще, другую же, более низ-

кую, для тех быков, «которые паслись не менее трех месяцев на высоте не ниже 300 метров и которые имеют морду с черными пятнами и конец хвоста красного цвета». Можно ли точнее и детальнее описать швейцарский скот? А в то же время формально права Франции нисколько не нарушены — самое слово «Франция» не упоминается. Лошади облагаются по германскому тарифу втрое пониженной ставкой, если они чисто-фламандской, брабантской или норической породы, т. е. если они привозятся из Бельгии или Австро-Венгрии. Пониженная пошлина установлена была для некоторых сортов сыра — пармезана, страхино, горгонцола, иначе говоря, для сыров итальянских, для вин «типа марсала» в бочках (т. е. сицилийских). И здесь никакого формального нарушения прав наибольшего благоприятствования не было, так как не было дифференциации пошлин в зависимости от того, откуда привозятся товары; различие установлено было лишь по сортам и видам их, но в результате, конечно, Франция от этого пострадала.[1]

Это стремление создать для нее менее выгодное положение обнаруживается и в повышенных пошлинах на легкие сорта шелковых тканей, в тройном обложении вееров, сделанных целиком или частью из страусовых перьев (по сравнению с прочими веерами) и. т д. Между тем или другим товаром, привозимым из России или Италии, и товаром французским различие было нередко едва заметное, заключалось в упаковке, цвете или каких-либо иных совершенно несущественных признаках, но оно было достаточно для того, чтобы французский товар облагался по совершенно иной статье. В германско-японском трактате 1911 г. обложены по пониженному тарифу «habutae» — шелковые ткани, изготовляемые без всякой примеси искусственного шелка или шелковых охлопьев, вытканные с обеих сторон крепкими каймами и соответствующие определенным прилагаемым образцам. И это было направлено против Франции — не могли же другие страны, кроме Японии, выделывать ткани «по установленным образцам». В Японии такого рода ткани с креп-

---

[1] Во избежание этого швейцарско-итальянский договор 27 января 1923 г. устанавливает, что если бы Швейцария предоставила какие-либо особые льготы третьему государству в отношении вин, то они распространяются в том же размере и на итальянские вина — марсалу, верначану, виносанто, алеатико, мальвазию и москато. Здесь устанавливается, в целях устранения возможности обхода, обязательность равного обложения не только тех же, но даже однородных товаров.

кими кантами и из чистого шелка составляют обычное явление, в Европе же обыкновенно примешиваются шелковые хлопья, причем для качества тканей это обстоятельство имеет весьма мало значения. [1]

Французские писатели (Augier. 105. Lamy. 159. Arnaunè) возмущались таким образом действия Германии, но они сами же вынуждены были признать, что Германия в этом отношении шла по пути, уже ранее проложенному Францией (Lamy. 97). Последняя в соглашении с Швейцарией 1895 г. старалась путем специализации построить свой тариф таким образом, чтобы льготы получались лишь для товаров швейцарского происхождения (напр., для различных шелковых тканей) и чтобы прочие страны не могли ими воспользоваться. [2]

Конечно, в этих случаях положение создавалось исключительное. Со времени Франкфуртского мира 1871 г. (одиннадцатая статья) Франция и Германия были скованы «вечным» наибольшим благоприятствованием, и все их стремления были направлены к тому, как бы действовать так, чтобы другая сторона от наибольшего благоприятствования возможно меньше выигрывала. Открыто сделать нельзя было ничего, и приходилось итти обходным путем, каждая сторона старалась не делать другой стране уступок, которые противник мог бы использовать, дифференцируя и специализируя тариф до крайности, изобретая ради этого новую номенклатуру в тарифе. Хотя французы называли ст. 11 франкфуртского мира «вторым Седаном», свидетельствующим о дальновидности Бисмарка, который ли-

---

[1] Немецкие и австрийские экономисты советовали во время войны при выработке будущих тарифов всячески применять принцип «индивидуализирования, дифференцирования, специализирования или раффинирования» (см., напр., Bataglia, p. 83).

[2] Впоследствии настолько боялись такого рода обходов, что, несмотря на существование общего права наибольшего блогоприятствования, установленного в договорах, по поводу отдельных статей тарифа, где мог быть совершен какой-либо обход, вносились специальные правила и оговорки. Так, напр., в п. 2 ст. 6 русско-французского договора 1906 г. говорится, что «льготы, могущие быть предоставленными третьему государству относительно пошлин или таможенных правил для апельсинов, лимонов и померанцев, будут распространены на те же фрукты французского происхождения». Однородное германское постановление имеется в русско-германском договоре 1904 г. к ст. 28 тарифа. «Льготы, могущие быть предоставленными третьему государству относительно пошлин или таможенных правил, относящихся к какому-либо из пунктов и литер ст. 28-й (вина виноградные, ягодные и фруктовые), будут в равной мере распространяться на вина германского происхождения, относящиеся к тем же пунктам и литерам настоящей статьи».

шил Францию возможности даже незначительного «реванша» в области торговой политики, но в настоящее время выяснилось, что инициатором «бесконечного» наибольшего благоприятствования в Франкфуртском мире являлась не Германия, как можно было думать, а Франция (см. Model, Oncken, Sartorius).

Последняя в 1871 г. протестовала против навязываемого ей Германией восстановления после войны тарифного договора, срок которого истекал лишь в 1876 г., заявляя, что нельзя одновременно и облагать Францию контрибуцией и лишать ее возможности уплатить последнюю, повысив свои пошлины для этой цели. Когда же это весьма не понравилось Бисмарку, опасавшемуся дифференцирования немецких товаров — «лучше война пушками, чем таможенная война», — то французы предложили компромисс: параграф вечного наибольшего благоприятствования, раз навсегда исключающий возможность таможенной войны с Германией. Бисмарк пошел на это, не принуждая Франции к тарифу, а довольствуясь одним наибольшим благоприятствованием, сознавая, что одной силой нельзя создать дружественных торговых сношений между двумя нациями.

III. СИСТЕМА НАИБОЛЬШЕГО БЛАГОПРИЯТСТВОВАНИЯ ВО ВРЕМЯ И ПОСЛЕ ВОЙНЫ

Несмотря на все возражения, направленные против системы наибольшего благоприятствования, она вплоть до мировой войны не понесла никакого ущерба; лишь война явилась для нее сильной угрозой.

Уже с самого начала войны повсюду заговорили о германском «экономическом засилье» — о тех цепких щупальцах, которые ее торговля протянула по всему свету в целях мирового господства. Мир должен в будущем расколоться надвое, образовав как бы два замкнутых, не сообщающихся между собою сосуда: один — союзные страны, другой — Германия и ее адепты. Задачей является сближение между союзниками, взаимопомощь, содействие развитию производительных сил, экономическому возрождению после войны и изолирование Германии, устранение ее товаров, изгнание ее из мирового рынка. Главным средством борьбы признавалось лишение Германии права наибольшего благоприятство-

вания, т. е. того, что до сих пор давалось всем и каждому, на что все народы могли рассчитывать. В частности в России заявляли, что и она не должна быть более «колонией» Германии, «наши природные богатства не должны служить удобрением для почвы, на которой пышным цветом распустится немецкая культура», необходимо скорейшее «раскрепощение» русского рынка от германских товаров. И главным средством, рядом с автономным «толковым» тарифом, созданным без постороннего вмешательства (см. гл. XII), является опять-таки отказ от системы наибольшего благоприятствования, недостаточно эластичной, снабжающей Германию теми выгодами, которые Россия вовсе не желает ей дать, сохраняя их для своих союзников и нейтральных держав. Правда, раздавались и другие голоса, находившие вообще такую политику изолирования Германии близорукой и отстаивавшие наибольшее благоприятствование, как необходимое для всех. Хлебный экспорт России не может существовать без равноправия на других рынках, ему грозят ответные репрессии, а при автономном (минимальном) тарифе все равно уступки не будут раздаваться, так что Германия выиграть ничего не в состоянии будет. Но большинство настаивало на том, что надо, пользуясь уроками прошлого, «отвернуться» от наибольшего благоприятствования, обратиться к системе «взаимства», к «новому» американскому принципу, который осторожно называли «условным», «ограниченным» наибольшим благоприятствованием, надо вообще отказать Германии в равноправии, «лишить ее всех прав и преимуществ», установить для нее особый, исключительный тариф.

Принцип — не давать Германии наибольшего благоприятствования был резко проведен в постановлениях Парижской экономической конференции 1916 г. Ст. 2-я «мер переходного времени» гласит: «Так как война уничтожила все торговые договоры между союзниками и неприятельскими державами и так как крайне существенно, чтобы во время периода экономического возрождения, который должен наступить после войны, свобода союзников не ограничилась претензиями неприятельских держав, вытекающими из права наибольшего благоприятствования, то союзники решили, что выгоды наибольшего благоприятствования не могут быть предоставляемы неприятельским державам в течение известного числа лет. Союзники обязуются обеспечить друг другу в течение этого срока и насколько это

только представляется возможным, могущие их вознаградить рынки сбыта в том случае, если невыгодные последствия для их торговли проистекут от применения обязательства, обусловленного в предыдущем параграфе».

Следовательно, на переходное, послевоенное время для Германии право наибольшего благоприятствования не дается; оно применяется только к союзникам и нейтральным странами. Как видно, однако, из приведенного, союзники в то же время не скрывали от себя, что Германия может ответить тем же нарушением наибольшего благоприятствования и для некоторых врагов ее, в особенности «аграрных», как Россия, это может привести к весьма печальным результатам. Тогда другие — согласно постановлению — придут ей на помощь, обеспечат ей сбыт так или иначе, но как, это оставалось открытым. Во всяком случае предоставление Германии наибольшего благоприятствования приравнивалось чуть ли не к измене, к заключению сепаратного мира.[1]

Но положение Германии в данном случае было особенно трудное, потому что она же первая подавала повод к упразднению наибольшего благоприятствования, сама же готова была нарушить эту систему в интересах Австро-Венгрии путем образования таможенного союза Центральной Европы, отказывая другим державам в том, что давала Австро-Венгрии. Германия стояла на той точке зрения, что торговые договоры с воюющими странами прекратились, а каковы будут новые соглашения, — это решит сила оружия; нейтральные же страны слишком слабы, чтобы разговаривать с победителями. Все опасения ответных репрессий — последние создавали нервное настроение в этом вопросе у немецких промышленников — являются не более как «ночными призраками, исчезающими с рассветом». Весь вопрос составляет не что иное, как «eine Interessen- und Machtfrage». (Battaglia, p. 473, а также Schilder, Schüller и др.).

«Усмотрят ли другие государства в таком ограниченном наибольшем благоприятствовании что-либо такое, что им не понра-

[1] Лондонская торговая палата даже выработала вскоре после Парижской конференции проект таможенного тарифа для Англии в виде пошлин с цены по трем категориям: наименьший для Британской империи и для союзных стран, общий, вдвое больший, для нейтральных стран и, наконец, третий, втрое увеличенный, по сравнению с первым, для враждебных государств.

вится, этот вопрос мы можем предоставить будущему. Великие мировые события нельзя третировать как пешки. Если Германия и Австро-Венгрия в этой мировой войне окончательно победят или даже только сохранят свое могущество и свою независимость, то никто не может вмешиваться в то, как они намерены взаимно урегулировать свою будущую торговую политику» (Sartorius, p. 44).

Выражением этих принципов и явился заключенный с Советским Союзом Брестский мир. С формальной стороны сохранено было равноправие сторон, ибо устанавливалась взаимность в смысле предоставления права наибольшего благоприятствования с установлением исключений (для обеих сторон) для стран, связанных с РСФСР или Германией таможенным союзом.[1]

Но в то же время именно последнего Германия не могла допустить для РСФСР, и она применила поистине замечательный прием для того, чтобы этого избегнуть: речь идет о допустимости таможенного союза только со страной, граничащей непосредственно с РСФСР (с Германией) или с другой, состоящей с ней в таможенном союзе страной. Это означало, что Германия, лежащая в центре Европы, может образовать союз с Австро-Венгрией и с любой иной страной, а через посредство Австро-Венгрии («граничащей с другой состоящей с ней в таможенном союзе страной») и с Болгарией и Турцией — об этом ведь шла речь во время войны — и РСФСР не получает никаких льгот, предоставленных всем этим странам. А в то же время она не может вступить ни в какой союз со странами Антанты, ибо она не граничит с ними. Так эта задача была блестяще решена. При формальном равноправии РСФСР не получала наибольшего благоприятствования, Германия же обеспечила его себе. Конечно, возникает вопрос, почему таможенный союз может быть образован только с соседними странами? Ответ очень прост: при такой комбинации все выгоды оказывались на стороне Германии.

На самом деле последующие события все это анулирова-

---

[1] Предположение об установлении вечного наибольшего благоприятствования, как во Франкфуртском мире, было с самого начала отвергнуто в Германии, но в первоначальных требованиях, предъявленных нам, это право было установлено на 20-летний срок, впоследствии же сокращено до 31 декабря 1925 г., с обязанностью предупреждения за три года.

ли — и Брестский мир, с отнятием у РСФСР права наибольшего благоприятствования, и самую идею Центральной Европы с преференциальным, нарушающим принцип наибольшего благоприятствования тарифом. Напротив, идеи Парижской конференции вовсе не исчезли. В Версальском мирном договоре установлено одностороннее наибольшее благоприятствование в пользу стран-победительниц. Согласно ст. 264, Германия не в праве подвергать произведения какой-либо из стран Согласия и присоединившихся к ним государств при ввозе в пределы германской территории каким-либо иным или более высоким пошлинам или сборам, в том числе и внутренним налогам, какие не взимались бы с тех же произведений, привозимых из какого-либо другого из этих или из иных государств. Равным образом, Германия не в праве устанавливать запрещения или ограничения привоза для одной из этих стран, которые не применялись бы ко всем прочим державам. По ст. 280 того же договора, это постановление действует в течение 5 лет со времени вступления в силу договора, т. е. до 16 июля 1924 г. Однако Лиге наций предоставлено право продолжить действие этой статьи на дальнейший определяемый ею срок, с предупреждением об этом за год до истечения означенного срока.

Напротив, Германии не было предоставлено прав наибольшего благоприятствования. Получилось, таким образом, одностороннее наибольшее благоприятствование, которое ранее не известно было торговым договорам, заключаемым между европейскими государствами.

Однородные постановления одностороннего характера, установленные в пользу стран Антанты и присоединившихся к ним государств, содержатся и в заключенных с другими побежденными странами мирных договорах. Так, согласно ст. 219 Сен-Жерменского мира и ст. 200 — 202 Трианонского мира, Австрия и Венгрия обязались также не облагать товары какой-либо из стран Антанты и присоединившихся к ним государств более высокими пошлинами, чем те, которые установлены для какой-либо иной из этих или иных страны, или устанавливать для них не распространяющиеся на все прочие страны запрещения привоза или вывоза. Кроме того, в подкрепление предыдущего в ст. 220 Сен-Жерменского и в ст. 203 Трианонского мира читаем: «Все льготы, изъятия и преимущества в отношении привоза, вывоза и транзита товаров, предоставляемые Австрией

(Венгрией) какой-либо из стран Антанты или присоединившихся к ней держав или какой-либо третьей стране, немедленно и безусловно, без особого представления и безвозмездно распространяются на все страны Антанты или присоединившиеся государства». Австрия же и Венгрия этими правами также не пользуются.

В виду такого положения, при котором Германия и другие воевавшие против Антанты страны обязаны были последней и всем присоединившимся к ней державам (puissances alliées et associées) предоставить всякую льготу и всякое преимущество, которое будет дано какой бы то ни было стране, не получая в то же время никакой из тех выгод, которые эти государства установят в пользу третьих держав, Германия, само собою разумеется, никаких льгот кому бы то ни было не давала. Впрочем, это невозможно было для нее уже и потому, что, как мы видели, Германия лишена была права повышать ставки своего привозного тарифа в течение трех лет со времени вступления в силу Версальского мира, сохраняя свой старый до-военный тариф, потерявший всякий смысл и значение. Она, следовательно, не обладала действительно соответствовавшим современным условиям общим тарифом, с которого могла бы делать скидки.

Принимая во внимание, что Германия 22 государствам [1] обязана была односторонним наибольшим благоприятствованием, а кроме того с несколькими другими странами у нее существовали договоры относительно взаимного наибольшего благоприятствования, она законом 21 июля 1920 г. признала наиболее благоприятствуемыми все решительно государства, следовательно и те, которые ни в силу Версальского мира, ни на основании специальных соглашений этим правом не пользовались.

Из стран, получивших у Германии это право на основании Версальского мира, лишь немногие последующими соглашениями выразили готовность предоставить его и Германии; это сделала Чехо-Словакия договором 29 июня 1920 г., Югославия договором 4 февраля 1921 г. Другие, напротив, отказы-

---

[1] Это суть: Бельгия, Боливия, Бразилия, Великобритания, Гватемала, Греция, Гаити, Египет, Италия, Куба, Либерия, Марокко, Перу, Польша, Португалия, Сиам, Соед. штаты Сев. Ам., Уругвай, Франция, Чехо-Словакия, Югославия, Япония.

вались дать ей равноправие. Так, с Италией ей удалось заключить соглашение, в силу которого право наибольшего благоприятствования распространялось на немецких подданных, но таможенного тарифа оно не касалось, ибо Италия заявила, что она не может дать это право товарам, привозимым из стран с обесцененной валютой. Вследствие этого, когда Италия стала заключать тарифные договоры с различными странами, Германия не могла воспользоваться сделанными ею тем или другим государствам уступками. Особенно убыточным для нее явилось соглашение Италии с Швейцарией 27 января 1923 г., так как Швейцария, добившаяся, как мы видели выше, многочисленных скидок с общего тарифа Италии, приобрела их в том числе и на такие товары, в отношении которых она является конкурентом Германии на итальянском рынке. Сюда относятся, напр., удобрения, сельскохозяйственные орудия, разного рода машины (паровые, мельничные, прядильно-ткацкие, насосы, краны, элеваторы, прессы, конденсаторы), электрические приборы, красильные вещества, масла и эссенции, обувь. Напротив, все эти скидки распространились на Бельгию, Францию, Англию и ряд других стран. Только Германия оказалась в исключительном положении, не пользуясь ими.[1]

Прежний торговый договор Германии с Португалией прекратил свое действие в декабре 1921 г., и с этого времени немецкие товары в Португалии подлежали вдвое более высокому максимальному тарифу. Германия не могла на это ответить с своей стороны повышением пошлин, так как, на основании Версальского мира, обязана была предоставить Португалии право наибольшего благоприятствования. Мало того, в силу заключенного Германией 15 января 1923 г. торгового договора с Испанией, Португалия воспользовалась и новыми предоставленными Испании льготами, что для Португалии имело огромное значение, ибо она вывозит в Германию те же товары, что и Испания: вина, пробковое дерево и сардины. У Португалии не могло быть при таких условиях особенного желания вступить в соглашение с Германией и сделать ей какие-либо значительные уступки, она и так пользовалась всеми выгодами, на допу-

---

[1] Положение Австрии в этом отношении было лучше: не опасаясь ее конкуренции, страны, пользующиеся у нее, в силу Сен-Жерменского мира, правом наибольшего благоприятствования, с своей стороны признали за ней это право.

щение же ничем не ограниченного привоза португальских вин (без определения контингента) Германия не соглашалась. Только 28 апреля 1923 г. состоялось соглашение, в силу которого Германия вынуждена была увеличить контингент португальских вин, допускаемых в ее пределы (он значительно больше, чем по прежнему договору 1921 г.), и понизить ставки на различные товары и за это получила лишь право на португальский минимальный тариф без каких-либо надбавок, на понижение сборов с судов на 25% (этой скидкой пользуются и французские суда). Наконец, в отношении курса, по которому пошлины уплачиваются (на золото), она пользуется равными с прочими странами правами, кроме Испании и Бразилии. Последняя оговорка вполне понятна, но характерно, что теперь приходилось устанавливать право наибольшего благоприятствования в отношении способа уплаты, ибо при помощи последнего тариф может быть значительно повышен для одних государств и понижен для других. Однако общего наибольшего благоприятствования для своих товаров Германия все же и теперь не получила, так что в отношении некоторых предметов ввоза в Португалию попрежнему находилась в менее выгодных условиях, чем прочие страны.

Однако, в отличие от ст. 11 Франкфуртского мира 1871 г., устанавливавшего наибольшее благоприятствование на вечные времена, Версальский мир предусматривал его лишь на пятилетний срок. В дальнейшем, не позже 10 января 1924 г., Лига наций должна была решить, остается ли постановление об одностороннем благоприятствовании (ст. 264 — 272 Версальского мира) в силе, или подлежит изменению или отмене. В виду того, что никакого решения о продолжении действия этих статей к этому времени принято не было, с 10 января следующего, 1925 г., они перестали действовать. Неизвестно, чем руководствовались при этом державы Антанты; повидимому, тут играли роль не столько экономические, сколько политические соображения, быть может, впрочем, и сознание невозможности восстановить хозяйственную жизнь в Европе до тех пор, пока Германия поставлена в исключительное положение.

Как бы то ни было, ныне Германия уже более не обязана предоставлять кому бы то ни было право наибольшего благоприятствования, раз она не получила того же и от противной стороны. Она заключила в последнее время ряд торговых

договоров как с европейскими государствами (Данией, Великобританией, Бельгией, Францией, Норвегией, Нидерландами, Австрией, Венгрией, Чехо-Словакией, Югославией, Литвой, Румынией, СССР), так и с неевропейскими (Египтом, Боливией, Бразилией, Кубой, Гватемалой, Гондурасом, Панамой, Парагваем, Венецуэлой, Южно-африканским союзом), в том числе и с Соединенными штатами, и повсюду проводила принцип (двустороннего) наибольшего благоприятствования. Германия является таким образом важнейшим проводником этой системы в настоящее время, и благодаря ей последняя вновь получает широкое распространение. Это вполне понятно. За годы действия одностороннего наибольшего благоприятствования Германия испытала на себе, что̀ значит лишиться этого права, и поэтому раздававшиеся в прежнее время голоса, которые скептически относились к этой системе, должны были замолкнуть и уступить место сознанию, что она является необходимой составной частью всякого торгового договора, и без нее никакой международный товарообмен невозможен.

Так в германско-великобританском договоре 1924 г. наибольшее благоприятствование не только распространяется «немедленно и безусловно, без особого ходатайства и без эквивалента» на суда и подданных другой стороны, но устанавливается и на товары: «Произведенные или изготовленные на территории одной из договаривающихся сторон и привезенные на территорию другой стороны товары не должны подвергаться иным или более высоким таможенным пошлинам и сборам, чем произведенные в какой-либо иной стране или изготовленные там товары» (ст. 8). Такие же постановления находим и в договоре, заключенном между Бельгией, Люксембургом (таможенный союз), с одной стороны, и Германией, с другой, в 1925 г., с той только разницей, что в течение ближайших 6—12 месяцев некоторые товары не пользуются наибольшим благоприятствованием. По истечении же этого срока этот принцип применяется полностью. В договоре с Францией 1927 г. установлены длинные списки товаров, на которые распространяется право наибольшего благоприятствования, так что de facto (фактически) оно имеет почти всеобщий характер. Наконец, и Соединенные штаты согласились на установление этого принципа в договоре с Германией 1923 г.

Если Антанта первоначально нарушила в отношении по-

бежденных стран принцип взаимного наибольшего благоприятствования, то Франция вообще в заключаемых ею договорах отказывалась применять его к кому бы то ни было, тогда как требовала его для себя. Минимальный тариф, как мы видели выше, она применяла и до войны, но тогда он распространялся в полной мере на всех, вступавших в соглашение с Францией. Теперь, как мы указывали, она придерживалась иной системы, предоставляя его не полностью, а каждой стране лишь в известной части, тогда как в отношении других товаров устанавливаются в пользу последней лишь известные скидки с максимального тарифа, а к третьей группе товаров применяется последний полностью (см. гл. XII, отд. III). Проводя подобную дифференциацию ставок для отдельных стран, Франция, конечно, не могла пойти на наибольшее благоприятствование. Устанавливая последнее, она тем самым вынуждена была бы в результате вернуться к старой до-военной системе и распространить снова на всех свой минимальный тариф полностью. В самом деле, наибольшее благоприятствование отличается свойством нивеллировать права всех государств, равняя всех по тому из них, которое пользуется наиболее значительными льготами. Если одному Франция дает минимальный тариф на одни товары, другому на другие, третьему на третьи, то в результате всякой из ставок минимального тарифа воспользуется кто-либо, а следовательно, она будет присвоена и всеми другими.

Для того чтобы избегнуть этого, действительно дифференцировать таможенное обложение, Франции пришлось отвергнуть старинный принцип равенства всех на французском рынке и установить для каждого те или другие льготы, совершенно независимо от того, какими пользуются или будут впоследствии пользоваться другие страны. Но в то же время для себя Франция выговаривает наибольшее благоприятствование. И тут, следовательно, взаимности нет.

В договоре с Чехо-Словакией, заключенном 4 ноября 1920 г., принцип наибольшего благоприятствования уже несколько пострадал, но все же еще не в такой степени, как в последующих французских трактатах. Прежде всего, здесь имеется ст. 13, которая обязывает обе стороны распространять на контрагента всякую льготу и всякое понижение, которое предоставлено или будет предоставлено какой-либо третьей державе в отношении привоза, вывоза, транзита и помещения на складе упомянутых

или не упомянутых в договоре товаров, притом немедленно и безвозмездно.

На первый взгляд речь идет действительно о наибольшем благоприятствовании (немедленно и безвозмездно, в отношении всех товаров, всякая льгота), однако оно касается лишь октруа (местных налогов на потребление), акцизов и дополнительных и местных сборов, но не относится к таможенным пошлинам. О вывозных пошлинах трактует ст. 4, которая устанавливает на равных началах, что пошлины и сборы, взимаемые при вывозе товаров из территории одной страны в территорию другой, должны пользоваться как в настоящем, так и в будущем наибольшими выгодами, предоставляемыми какой-либо иной державе. Так что и здесь равенство для обеих сторон — и та и другая пользуются наибольшим благоприятствованием.

Но остается самое главное — привозные пошлины. Тут положение меняется. Последние регулируются принципом наибольшего благоприятствования, однако лишь в интересах Франции: все провенансы ее и ее колоний допускаются в Чехо-Словакии в отношении привозных пошлин, а равно всех надбавок, коэффициентов и иных множителей на наиболее выгодных условиях, какие Чехо-Словакия предоставит какой-либо иной державе. Что же касается привозных пошлин во Франции на товары чехо-словацкого происхождения, то одним из них, перечисленным в списке A, предоставлен минимальный тариф (пошлины, коэффициенты, иные множители) в виде как ныне действующих, так и будущих ставок (ст. 2), тогда как в отношении других, указанных в списке B, установлены понижения в размере 15 — 80% максимального тарифа, а к остальным товарам максимальный тариф применяется полностью. К этому прибавлено, что «скидки эти, выраженные в процентах, остаются те же, как бы ни менялся тариф и надбавки и коэффициенты; но, с другой стороны, эти скидки в процентах немедленно и безусловно устанавливаются в наиболее выгодном размере, какой Франция, на основании последующих соглашений, предоставит какой-либо третьей державе» (ст. 3). Эту последнюю фразу нельзя толковать, очевидно, иначе, как в смысле применения («немедленно и безусловно») принципа наибольшего благоприятствования, ибо, как бы ни были установлены скидки с максимального тарифа, они в будущем должны повыситься и даже дойти вплоть до уровня минимального тарифа, если такие более значитель-

ные льготы получит какое-либо иное государство. Однако этот принцип равноправия затрагивает лишь товары, перечисленные в списке В, т. е. те, для которых сделаны в пользу Чехо-Словакии понижения с максимального тарифа, тогда как те из них, которые в этот список не вошли и подлежат максимальному тарифу, никакими льготами пользоваться не могут, если таковые будут установлены в интересах других государств.

Франция, таким образом, возвращалась к той системе, которая господствовала в переходную эпоху, когда система эквивалента стала заменяться принципом наибольшего благоприятствования. Тогда последний распространялся лишь на поименованные в договоре товары, но прочих не затрагивал. Это вполне понятно, ибо первым, т. е. тем, в отношении которых сделаны были уступки, необходимо было гарантировать, что в случае, если другие страны получать большие скидки, они будут применены и к ним, иначе все выговоренные льготы теряли бы всякий смысл. Прочим можно было этого права не давать, тем более, что речь шла о менее существенных для экспорта договаривающейся стороны товарах — на более важные для нее она выговаривала себе льготы, и они попали в число поименованных.

В данном случае Франция поступила по отношению к Чехо-Словакии именно таким образом. Но на этом она не остановилась, а сделала и дальнейший шаг назад. В последующих договорах уже и этим поименованным товарам, для которых сделаны процентные скидки с максимального тарифа, Франция не предоставляет никаких выгод, которые были бы даны какой-либо третьей державе в более значительных размерах, а лишь объявляет, что эти процентные понижения останутся такими же, независимо от тех изменений, которые могли бы в будущем иметь место в отношении привозных пошлин и коэффициентов. Все остальные приведенные выше статьи, касающиеся октруа, внутренних и дополнительных сборов, а также вывозных пошлин, остались те же, что в указанном договоре. Эти постановления распространяются попрежнему на обе стороны и гарантируют наибольшее благоприятствование; точно также в отношении привозных пошлин оно (односторонне) устанавливается для французских товаров; сохраняется и статья, определяющая обложение части привозимых во Францию товаров по минимальному тарифу. Только в постановлении о товарах, для ко-

торых сделаны процентные скидки с французского максимального тарифа, нехватает прибавки о том, что эти процентные ставки устанавливаются в наиболее выгодном размере, предоставленном какой-либо державе. В этом выражается коренное нарушение принципа наибольшего благоприятствования.

В договорах с другими странами, заключенных в значительном количестве в последние годы, как тарифных, так и не содержащих никаких скидок, система наибольшего благоприятствования применяется в отношении как подданных и судов, так и товаров, касаясь привозных и вывозных пошлин, имея двусторонний характер. «Договаривающиеся стороны, — читаем и теперь обычно в договорах, — гарантируют взаимно в отношении привоза, вывоза и транзита права наиболее благоприятствуемой державы. Соответственно этому, каждая из договаривающихся сторон обязуется безвозмездно и немедленно распространить на другую сторону все выгоды, которые она предоставит какой-либо третьей державе в указанных направлениях, в особенности в отношении размера, обеспечения уплаты и способа взимания таможенных пошлин, внутренних сборов, таможенных обрядностей, пользования таможенными складами». Или: «Товары, произведения почвы и промышленности одной из сторон при ввозе их на территорию другой не должны подлежать иным или менее выгодным условиям, в особенности более высоким или иным пошлинам или сборам, дополнительным сборам или надбавкам, чем те, которые взимаются с товаров какого-либо третьего государства».

Есть, впрочем, много договоров, где наибольшее благоприятствование предоставляется лишь тем товарам, которые перечислены в особых списках; в этом случае все зависит от того, какое количество (какой процент) экспортируемых из одной из договаривающихся стран в другую товаров фигурирует в этих списках. Если — как это часто бывает — все имеющие существенное значение для их товарообмена товары попали в списки, то это равносильно применению принципа наибольшего благоприятствования. Однако многочисленность этих списков и еще более содержащихся в них товаров, как и различный характер этих списков (для одних товаров устанавливается только наибольшее благоприятствование, для других вместе с тем ставки закреплены, для третьих понижены, причем нередко неизвестно,

по сравнению с каким тарифом) до крайности усложняют новейшие договоры и способны и на практике вызвать споры и недоразумения. Любопытно, что в самое последнее время и во Франции раздаются многочисленные голоса против нового, избранного ею пути, настаивают на взаимности в области наибольшего благоприятствования. Этот принцип уже применен в договоре с Германией 17 августа 1927 г. Франция предоставила Германии частью, именно для огромного большинства товаров, свой минимальный тариф, частью промежуточные ставки. Однако, в отношении последних и в отличие от предыдущих договоров, установлено, что в случае, если более льготные ставки получат какие-либо иные державы, они автоматически должны распространяться и на Германию. При этом, как мы видели, Франция даже отступила в пользу Германии от своей прежней системы минимального тарифа, закрепив ставки на наибольшую часть экспортируемых Германией во Францию товаров. Таким образом, здесь фактически действует система наибольшего благоприятствования. Само собой разумеется, и Германия предоставила Франции это право.[1] И Франция, следовательно, обнаруживает желание вернуться к этой системе.

Не менее характерным является и то обстоятельство, что Соединенные штаты, которые в течение почти полутораста лет цепко держались принципа эквивалента, теперь готовы отказаться от него и принять европейскую систему наибольшего благоприятствования.

Уже в своей ноте от 29-го октября 1923 г., обращенной к Чехо-Словакии по поводу заключения договора, заокеанская республика предложила руководствоваться при составлении договора принципом безусловного наибольшего благоприятствования. Такое же постановление находим в американско-германском договоре 1923 г. Ст. 8 этого договора гласит: «Обе стороны обязуются безусловно не устанавливать при ввозе товаров, произрастающих, производимых (добываемых) или

---

[1] Здесь мы имеем наибольшее блогоприятствование двоякого рода: в пользу Франции de jure, в пользу Германии de facto. Разница состоит в том, что первое распространяется на все товары (и установлено в общей формуле), тогда как второе — лишь на товары, перечисленные в особых списках, но так как в последних указаны все имеющие для германского экспорта значение товары, то на практике (в действительности — de facto) получается тот же результат, что и в первом случае.

выделываемых на территории другой стороны, более высоких или иных пошлин или условий, и не издавать иных запрещений привоза этих товаров, кроме тех, которые применяются или будут применяться в отношении тех же товаров, если они произрастают, производятся (добываются) или выделываются в какой-либо иной стране». (То же установлено в отношении вывозных пошлин.) К этому прибавлено: «Всякая выгода, какого бы то ни было свойства, которая будет предоставлена в будущем одной из сторон какому-либо произрастающему, производимому (добываемому) или изготовляемому в какой-либо третьей стране товару, должна быть одновременно и безусловно, без особого ходатайства и без компенсации распространена на тот же товар, если он произрастает, производится (добывается) или выделывается на территории другой договаривающейся стороны». В этих подчеркнутых нами сакраментальных словах (одновременно, безусловно, без компенсации) ярко выражен переход Соединенных штатов от системы эквивалента к принципу (безусловного) наибольшего благоприятствования. В дальнейшем заокеанская республика стала его широко применять. Он установлен (в тех же выражениях) в договорах, заключенных Соединенными штатами в 1925 г. с Эстонией, Финляндией, Латвией, Польшей, Венгрией и в 1926 г. с Литвой, Румынией и Гаити.

В первые послевоенные годы эта система умалялась существованием многочисленных разрешений привоза и вывоза. В договорах обыкновенно говорилось, что всякая отмена запрещений привоза или вывоза, предоставленная хотя бы в виде временной меры какой-либо третьей державе, немедленно же распространяется на те же или однородные продукты, происходящие из другой договаривающейся страны. Однако этим дело не ограничивается. Весь вопрос в том, что должно иметь место не при отмене запрещений, а при наличности их, как тут сохранить равенство. Так, в договоре, заключенном между Австрией и Венгрией (ст. VI, 5), читаем: «Договаривающиеся стороны не будут издавать запрещений или ограничений привоза или вывоза или сохранять таковые, которые бы не распространялись в равной мере на привоз или вывоз в товарообмене со всякой другой страной, в отношении которой имеются налицо те же условия». Уже здесь неопределенным является прибавка об «условиях, имеющихся налицо в отношении других

стран». Всегда ведь можно сослаться на то, что данное запрещение не распространяется на другие страны, ибо там нет этих условий, и тем самым создать для них более выгодное положение. Но, кроме того, в той же статье имеется оговорка: «Однако стороны согласны в том отношении, что это постановление не касается допущения отдельных исключений из существующих запрещений привоза и вывоза, как и соглашений, на основании которых одна из договаривающихся сторон предоставляет третьему государству в качестве компенсации доставку или приобретение определенных контингентов товаров». В силу этой прибавки уже получается полная возможность как путем индивидуальных лицензий, так и посредством определения контингентов на началах компенсации предоставлять одним державам привоз или вывоз значительного количества товаров и не разрешать его другим.

Подобные же статьи находим и в других договорах. Устанавливается принцип наибольшего благоприятствования и в области применения запрещений привоза или вывоза, но им не должны затрагиваться те особые соглашения, которые заключены или будут заключены с третьими государствами на началах компенсации. Без такой оговорки обойтись невозможно было не только потому, что уже ранее состоявшиеся соглашения этого рода обязательны для контрагента, но и по той причине, что компенсационные соглашения смягчали запретительную систему и создавали известную устойчивость для сбыта заключивших их стран, обеспечивали важнейшим отраслям их промышленности некоторый, хотя обыкновенно и ограниченный, в силу контингента, рынок. Но в то же время наличность таких оглашений не может не нарушить принципа равенства при распределении допускаемых к привозу или вывозу товаров между отдельными странами. Как мы видели выше (см. гл. VI, отд. III), поскольку запретительно-разрешительная система еще существует, заключающим торговые договоры государствам приходится выговаривать себе у применяющих ее стран определенные льготы в области привоза и вывоза, добиться установления в их пользу товарных контингентов, в пределах которых им предоставляется импортировать или экспортировать. При многочисленности таких соглашений общий контингент, устанавливаемый данной страной для привоза или вывоза определенного товара, легко исчерпывается, и для прочих стран почти уже не

остается места. Применение принципа равенства оказывается фактически невозможным, если страна не решается, в ущерб своим интересам, сама нарушить свой первоначальный импортный или экспортный план и выдавать лицензии и свыше установленной ею нормы.

Но и независимо от такой оговорки в компенсационных договорах, сама запретительно-разрешительная система допускает полную возможность обходов и нарушений права наибольшего благоприятствования.

При взимании таможенных пошлин, определяемых в известных, твердо установленных ставках, хотя бы с прибавлением меняющихся, но все же в каждый данный момент и в отношении каждого товара определенных множителей, есть полная возможность следить за тем, проводится ли идея равенства всех товаров данного рода перед таможней, независимо от того, какого происхождения эти товары и фирмами какой национальности они привозятся или вывозятся. Но дело меняется, коль скоро речь идет не о таможенных ставках, а о выдаче разрешений на привоз или вывоз. В этом случае действует усмотрение государства, его центральных или местных органов, иногда самих таможен, если право выдачи разрешений предоставлено им, как это имеет место, например, в Италии. Да и вообще выразить равенство в каких-либо точных величинах в этом случае невозможно еще и по той причине, что привоз или вывоз каждого отдельного товара имеет для различных стран, которым выдаются лицензии, неодинаковое значение, в зависимости от роли и степени развития той или другой отрасли хозяйства в данной стране, от того, в чем выражаются ее экспорт и импорт.

Для того чтобы обеспечить себе возможность привоза или вывоза надлежащего количества товаров, договаривающаяся сторона, выговорив себе право наибольшего благоприятствования, этим не довольствуется, сознавая недостаточность этого права, и она добивается чего-либо более реального — внесения в качестве приложения к договору списка тех товаров, которые ей предоставляется ввезти (или вывезти) в неограниченном количестве или в пределах известных контингентов. Она настаивает на включении в этот список всех тех товаров, которые составляют существенные предметы ее вывоза и в то же время могут иметь сбыт в договаривающейся стране, или в которых она

нуждается и которые договаривающаяся сторона может ей дать. Таким путем, конечно, это право превращается в нечто осязаемое, приобретает смысл и значение. Однако в этом случае интересы контрагента обеспечиваются не столько установлением наибольшего благоприятствования в области разрешений привоза и вывоза, сколько внесением в договор самих контингентов.

Мало того, поскольку данное государство при господстве у него запретительно-разрешительной системы имеет возможность, несмотря на все предоставляемые им гарантии, допускать товары одних стран в большем, товары других в меньшем количестве, по своему усмотрению, и другое предоставляемое им право — право наибольшего благоприятствования в области таможенных пошлин — теряет то огромное значение, которое оно имело прежде, при существовании свободы привоза и вывоза. Раз другое государство может не допускать товаров данной страны на свою территорию (или не выпускать своих товаров), то какая польза от равноправия в области размера пошлин? Для того чтобы товар мог им воспользоваться, ему ведь надо сначала попасть на данную территорию. Это первая стадия, исходная посылка, а осуществление ее, поскольку не гарантирован определенный контингент, не во власти получившего право наибольшего благоприятствования государства.

Практика подтверждает эти теоретические соображения. Наилучшим примером в этом отношении являлась Германия. Как мы видели, Версальский мир временно вынудил Германию признать за огромным количеством государств право наибольшего благоприятствования, тогда как она сама не пользовалась этим правом. Если бы в Германии существовал свободный привоз и вывоз, то действительно все страны, в том числе и прежние враги ее, установившие для нее повышенные тарифы или, во всяком случае, не дающие ей тех льгот, которые они предоставляют другим странам, воспользовались бы у нее всеми выгодами права наибольшего благоприятствования. Конечно, Германия и в этом случае избегала бы заключения тарифных договоров, чтобы эти воевавшие с ней страны не могли присвоить себе тех льгот, которые она предоставила бы дружественным и нейтральным странам. Но и при таких условиях она все же вынуждена была бы свой общий тариф предоставить в равной мере всем государствам. Применяемая ею запретительно-разрешительная

система, ныне уже отмененная в области как привоза, так и вывоза, давала ей возможность, несмотря на навязанный ей принцип наибольшего благоприятствования, дифференцировать товары в зависимости от их происхождения.

Правда, запретительно-разрешительный порядок создан был войной и сохранялся он в Германии в силу тех тяжелых условий жизни, которые получились в послевоенное время в связи с Версальским миром. Поддерживался он невозможностью в течение трех лет со времени заключения мирного договора повышать свой старый привозный тариф. Но другим мотивом удержания его в области привоза (в свободе вывоза из Германии иностранные государства, в особенности воевавшие с ней, мало заинтересованы) являлась возможность обходить этим путем предоставленное воевавшим с Германией государствам право наибольшего благоприятствования. Этой создавшейся таким путем свободой допускать товары из одних стран и запрещать их привоз из других Германия широко пользовалась, в особенности проводя эту политику в отношении Франции и Бельгии, для которых приобретенное Версальским миром равноправие оказалось пустым звуком.

Однако, как мы видели, запрещения привоза и вывоза постепенно отходят в область преданий. В настоящее время сохранились лишь остатки от них, так что и эти нарушения принципа наибольшего благоприятствования теперь уже потеряли то значение, какое они имели в первые послевоенные годы.

Таким образом, система наибольшего благоприятствования попрежнему действует, и отношение к ней в настоящее время весьма доброжелательное. Экономическая конференция Лиги наций, происходившая в Женеве в мае 1927 г., признала, что оговорка «безусловного» наибольшего благоприятствования в отношении пошлин и условий торговли является существенной предпосылкой свободного и нормального развития товарообмена между сторонами. В интересах устойчивости и уверенности в области торговли необходимо, чтобы такое соглашение устанавливалось в торговых договорах на достаточно продолжительный срок.

Оговорка эта должна, как по форме, так и в смысле толкования ее, отличаться самым широким и либеральным характером и не должна быть ограничиваема ни дополнительными постановлениями, ни путем тех или иных толкований. В частности,

недопустим и обход права наибольшего благоприятствования посредством чрезмерной специализации тарифов. Должны быть установлены пределы для такой специализации, таким образом, чтобы та или иная ставка распространялась по крайней мере на всю группу товаров, независимо от их происхождения. Необходимо однообразное толкование этого принципа, мало того— установление всеми признанной формулировки его в договорах; в дальнейшем следует стремиться к превращению этой «оговорки» в общее обязательное для всех положение международного права.

Что касается тех ограничений принципа наибольшего благоприятствования, которые имели место и до войны, то они тогда существенного значения не имели. Но и в настоящее время роль их большей частью не велика. В различных договорах теперь, как и прежде, говорится, что контрагент не может претендовать на те льготы, которые будут предоставлены соседним, имеющим с данной страной общую границу, государствам или своим колониям и странам, с которыми будет заключен таможенный союз. Сверх того, Португалия делает исключения для Испании и Бразилии, Скандинавские государства предусматривают даваемые ими друг другу льготы (Дания, напр., в договоре с СССР льготы в пользу Швеции, Норвегии и Исландии). Но все это только предусматривается, на практике особые льготы и теперь не даются — таможенные союзы почти не заключаются. Пустым звуком была и оговорка в Сен-Жерменском и Трианонском мирных договорах. Заставляя Австрию и Венгрию признать наиболее благоприятствуемыми все страны Антанты и «присоединившиеся» державы, последние в то же время заявляли (ст. 222 Сен-Жерменского и ст. 205 Трианонского договора), что они не будут ссылаться на означенное право для получения выгод из особого соглашения, которое могли бы заключить Австрия, Венгрия и Чехо-Словакия в целях установления специального таможенного режима для перечисленных в этом соглашении произведений почвы или промышленных изделий, происходящих или вывозимых из этих стран. Однако такое соглашение могло быть установлено на срок не более 5 лет со времени заключения упомянутых мирных договоров. На самом деле пятилетний срок истек, и никакого соглашения между ними не последовало.

Гораздо важнее так наз. балтийская оговорка, которую

включают окраинные государства Эстония, Латвия, Литва и Финляндия в договоры, заключаемые с другими государствами. Согласно ей, льготы, предоставляемые ими друг другу, не распространяются на прочие страны. В соглашениях, заключаемых ими между собою, они обязываются придерживаться этой оговорки. Во многих случаях они к окраинным государствам присоединяют и СССР, и ему могут быть предоставлены особые преимущества, на которые другие державы претендовать не в праве. Это установлено, напр., в латвийско-французском договоре 1924 г. (тогда как в эстонско-французском 1922 г. не включены ни СССР, ни Литва), в эстонско-венгерском 1922 г. (упомянуты, правда, только Литва и Финляндия, но сверх того граничащие с Эстонией государства, к которым относятся СССР и Латвия), в латвийско-английском договоре 1923 г., в эстонско-германском договоре 1923 г., в эстонско-английском договоре 1926 г., в договоре Соединенных штатов с Эстонией (1925 г.) и в ряде других договоров, тогда как в финско-латвийском 1924 г. о СССР ничего не упоминается. С своей стороны и СССР, принимая во внимание хозяйственную связь между ним и прочими частями прежней Российской империи, сохраняет за собой право устанавливать в их пользу особые льготы, не касающиеся других держав. Германия признала это Рапалльским договором 16 апреля 1922 г., и это же постановление вошло в заключенный взамен него советско-германский договор 12 октября 1925 г. Точно также Италия в договоре 7 февраля 1924 г. и Швеция в договоре 15 марта 1924 г. заявила, что предоставление особых льгот окраинным государствам не будет почитаться нарушением со стороны СССР права наибольшего благоприятствования.

Однако и окраинные государства между собою отнюдь не устанавливают полного равноправия. Согласно финляндско-латвийскому договору 1924 г., Финляндия не может претендовать на особые льготы, которые Латвия предоставит Эстонии или Литве, на основании таможенного союза, и Латвия — на преимущества, устанавливаемые Финляндией в пользу Эстонии, «в целях сохранения своих обычных торговых сношений» (в последнем случае ни о каком таможенном союзе нет речи). Еще раньше (в 1921 г.) Латвии пришлось отказаться даже от льгот, дарованных Финляндией Франции, в силу соглашения об импорте французских вин. Наконец, по советско-латвий-

скому договору 2 июня 1927 г. постановления последнего не распространяются на права, предоставленные Латвией или СССР другим окраинным государствам. Так что не только последние могут вводить друг для друга или для СССР особые привилегии, которые не касаются прочих держав, но и каждое из окраинных государств может другому или СССР предоставлять льготы, которыми не пользуются другие окраинные государства или СССР. Получается действительно ограничение в известных пределах системы наибольшего благоприятствования, которое в некоторых случаях действует на практике. В то время как право устанавливать особые преимущества в пользу пограничных или иных государств обычно (в Португалии, Испании, Скандинавских странах) остается на бумаге, в договоре между Финляндией и Эстонией 1921 г. были установлены с обеих сторон большие скидки, которыми не пользовались другие, в том числе и окраинные государства. Точно также договор СССР с Латвией 1927 г. предусматривает различные понижения как советского, так и латвийского таможенного тарифа, на которые, очевидно, никакая другая страна претендовать не может.

В наших торговых договорах, как до-военных, так и ныне действующих, всегда предусматривалось и право России устанавливать особый тариф (или тарифы) для пограничных азиатских стран, и оно действительно осуществлялось. Имелись особые тарифы, отличные от тарифа по европейской границе. Так и в новейших таможенных конвенциях, заключенных СССР с Турцией и Персией (1927 г.), содержатся списки товаров, по которым стороны сделали друг другу уступки со своего тарифа. Впрочем, для европейских государств эти привилегии в пользу азиатских стран имеют мало значения, так как речь идет в большинстве случаев о товарах, которых они не вывозят, почему они и не имеют основания претендовать на эти скидки.

Другого рода исключения из принципа наибольшего благоприятствования в том смысле, что в отношении различных товаров он не действует, в настоящее время, в виду практикуемой системы списков, широко распространены. Только перечисленные в определенных списках товары пользуются наибольшим благоприятствованием. Формально — это существенное нарушение указанного принципа, однако, как мы уже выше указали, все зависит от того, включены ли в списки все те товары,

вывоз которых в данную страну имеет значение для другой договаривающейся стороны. Опыт показывает, что часто наиболее важные для нее товары действительно перечислены, и тогда de facto не получается все же нарушения права наибольшего благоприятствования.

Создается лишь большое неудобство, вследствие необходимости представления импортерами свидетельств о происхождении. В первые годы после войны существование их вызывалось широким применением запретительно-разрешительной системы, при которой отдельные страны выговаривали себе определенные контингенты в отношении привоза тех или других товаров, но касалось это не одних и тех же товаров, и контингенты были установлены для отдельных стран неодинаковые. Теперь эта система уже стала редким явлением и точно также специальные повышенные тарифы для отдельных стран (в особенности для Германии) почти вышли из употребления; только при наличии anti-dumping, в особенности в британских доминионах, особые пошлины применяются каждый раз к данному товару, привозимому из определенной страны. Но указанные тарифные списки требуют представления документов о происхождении, так как они включают для каждой страны определенные товары.

Не существует ли, однако, исключений третьего рода, в силу которых договаривающиеся стороны предоставляют друг другу всякую устанавливаемую в пользу третьей державы выгоду не безусловно, немедленно и безвозмездно, а лишь на основах компенсации, иначе говоря, не замечается ли возвращения к системе эквивалента? В этом случае речь шла бы уже не об ограничениях права наибольшего благоприятствования, а об отказе от него. Как мы видели, об этом и речи быть не может. Мало того, те споры, которые прежде происходили и в которых предпочтение отдавалось идее эквивалента, теперь как будто затихли. Когда Антанта выговорила для себя у Германии наибольшее благоприятствование (действие этого постановления истекло, как мы видели, в 1925 г.), она изобразила все аттрибуты этой системы: «одновременно, безусловно, без особого заявления и безвозмездно» (ст. 267 Версальского договора). Такая точная характеристика наибольшего благоприятствования встречается, как мы видели, и во многих торговых договорах, в особенности в заключаемых в последнее время Соединенными

штатами, где, в виду их отказа от прежней системы, это необходимо особенно подчеркнуть, указав на то, что речь идет не об «условном» (т. е. системе эквивалента), а о безусловном благоприятствовании. В других договорах этих прибавлений нет, но нельзя сомневаться в том, что и тут речь идет о безусловном наибольшем благоприятствовании; иного в сущности и нет, и Европа его с 60-х годов не знает. Когда сталкивались толкования европейское и американское, европейцы, как мы видели выше, всегда придавали наибольшему благоприятствованию смысл безусловного, и если упомянутые выше прибавления делались и делаются, то это совершалось во избежание всяких сомнений, но отнюдь не считалось чем-либо необходимым и обязательным; смысл и без того ясен. Не может быть, поэтому, сомнений в том, что и в Раппальском соглашении, заключенном нами с Германией, речь шла о настоящем, безусловном наибольшем благоприятствовании. Надо ведь вспомнить, что Германии тогда пришлось вручить именно такое благоприятствование целым двум десяткам держав, не получив взамен ничего. Естественно, что она стремилась везде и повсюду получить его и для себя и, конечно, только его, а вовсе не фальсификацию в виде принципа эквивалента. От последнего было бы ей проку очень мало — пришлось бы добиваться особо каждой льготы и платить за них, а чем платить, когда Германия до 1925 г. не могла иметь конвенционного тарифа?

Среди прочих заключенных Сов. Россией договоров такие, как финляндский (14 окт. 1920 г.) и польский (18 мая 1921 г.), наибольшего благоприятствования вообще не знают, чехословацкий (5 июня 1922 г.) упоминает о нем лишь применительно к подданным, норвежский (2 сент. 1921 г.) — только для судов; о праве привоза и вывоза и о таможенных пошлинах в них вообще нет речи. В соглашениях с Германией (6 мая 1921 г.) и Австрией (7 окт. 1921 г.) также устанавливается лишь право граждан, но самое определение, состоящее в том, что к нему применяются постановления международного права, отличается крайней неясностью. В советско-литовском (12 июля 1920 г.) и советско-латвийском (11 авг. 1920 г.) договорах объем права наибольшего благоприятствования также остается неопределенным. «В основу торгового договора должен быть положен принцип наибольшего благоприятствования» — глухо говорится в первом (ст. XIII, § 2); «обе стороны взаимно предоставляют

друг другу право наибольшего благоприятствования» — не менее туманно изображено во втором. К чему применяется это право наибольшего благоприятствования? К подданным или к судам, или к товарам, или ко всем трем? Ответ остается открытым. Но и советско-английское (16 марта 1921 г.) и советско-итальянское (26 дек. 1921 г.) соглашение (из них первое Англия расторгла в 1927 г., второе заменено договором с Италией 1924 г.— см. ниже) говорят лишь об «устранении обеими сторонами препятствий к возобновлению торговли всякими товарами, законом дозволенными к вывозу из их территорий во всякое иное иностранное государство или к привозу в их территории из всякого иного иностранного государства, и не ставить такую торговлю в менее выгодное положение по сравнению с торговлей, ведущейся с любым иностранным государством». Начало фразы, повидимому, означает право наибольшего благоприятствования в области привоза и вывоза, из чего вытекает для нас, в виду отсутствия в Англии каких-либо запрещений или ограничений экспорта или импорта, полная свобода привозить и вывозить любой товар в любом количестве. Но следует ли понимать под словами «не ставить торговлю в менее выгодное положение» наибольшее благоприятствование в отношении размера уплачиваемых пошлин? Действительно, их можно было толковать в смысле обязанности Англии распространять на советские товары всякую льготу и преимущество, которые будут предоставлены товарам, происходящим из каких-либо иных стран. Но, в виду наличности у Англии единого тарифа (если не считать преференциальных пошлин), эти слова можно было понимать и так, что Советский Союз может претендовать лишь на общий тариф, однако никаких специальных надбавок для его товаров (они делались, напр., для германских товаров) не допускается. Напротив, в отношении Италии, в первоначальном договоре с которой содержится та же статья и где на ряду с общим тарифом имеется конвенционный тариф, вопрос этот остается открытым, хотя в сущности нераспространение на советские товары этих льгот должно было бы противоречить принципу «не ставить (советскую) торговлю в менее выгодное положение».

Большей ясностью отличается статья о наибольшем благоприятствовании в советско-эстонском договоре 2 февр. 1920 г., где (ст. XVI, § 1) подробно перечисляются объекты, к которым прилагается означенный принцип. Именно, каждая сторона

применяет «условия наибольшего благоприятствования на своей территории для граждан, торгово-промышленных предприятий и обществ, для судов и их грузов, для произведений почвы и для продуктов сельского хозяйства и промышленности другой стороны, а также в отношении вывоза и ввоза своих товаров на территорию другой стороны». Последние слова обозначают, что, поскольку не существует запрещений для привоза тех или других товаров из иных стран (или вывоза туда), они не могут устанавливаться и для советских товаров (или привозимых в СССР), с отменой же запрещений такого рода в отношении товаров, происходящих из других государств (или вывозимых туда), и для советских товаров (или вывозимых в СССР) должна господствовать свобода привоза и вывоза. Точно так же, поскольку применяется запретительно-разрешительная система, советские товары не должны находиться в худших условиях, чем прочие, и вывоз в СССР не должен стесняться более, чем экспорт в иные страны, — хотя, как мы указывали, добиться на практике равноправного положения при существовании запретительно-разрешительной системы крайне трудно. Но если последняя фраза, относящаяся к «вывозу и ввозу на территорию другой стороны», касается возможных случаев запрещений и ограничений импорта и экспорта, то, очевидно, предыдущие слова о применении наибольшего благоприятствования к «произведениям почвы и продуктам сельского хозяйства и промышленности другой договаривающейся стороны» имеют в виду не что иное, как равноправие в области таможенного тарифа, хотя специально о пошлинах в этой статье и не упоминается. Этими сакраментальными словами «произведения почвы и промышленности» обыкновенно начинались статьи, предоставляющие другой стороне всякую льготу и всякое преимущество в области привозных и вывозных пошлин, которое будет установлено в пользу какой-либо третьей страны.

Если в советских договорах 1920—21 гг. принцип наибольшего благоприятствования выражен недостаточно ясно, то с договорами последующего периода дело обстоит совершенно иначе. Здесь уже обнаруживается стремление устранить всякие сомнения по вопросу о применении наибольшего благоприятствования. Вполне ясно выражен этот принцип в советско-датском договоре 1923 г. (ст. 2), где говорится, что торговля «не будет подлежать иным ограничениям или более высоким

пошлинам, чем те, которые применяются в торговле с любой третьей страной». Здесь прямо названы пошлины, так что сомнений не может быть, что наибольшее благоприятствование распространяется и на них, хотя и здесь оно не изложено в той пространной, не вызывающей сомнений форме, как это делалось у нас в договорах довоенного времени. [1]

Точно также в дальнейших договорах, заключенных СССР, определенно указано, что принцип наибольшего благоприятствования установлен и в отношении таможенных пошлин. Такое постановление находим и в договоре с Италией 7 февраля 1924 г., и в договоре с Норвегией 15 декабря 1925 г. (ст. 16), и в договоре с Германией 12 октября 1925 г., и в договоре с Латвией 2 июня 1927 г. Что касается в частности Италии, то в договоре с ней применяется уже упомянутая система списков тарифных статей. Наибольшее благоприятствование распространяется прежде всего на товары, содержащиеся в списках А и Б, для которых сделаны скидки для Италии, с одной стороны (прил. А), и для СССР, с другой стороны. Само собою разумеется, что в случае установления более значительных понижений в пользу других стран последние должны применяться и к договаривающимся державам. В противном случае какой прок от получения льгот? Так это было еще в первую эпоху применения принципа наибольшего благоприятствования, когда он касался еще далеко не всех товаров; только Франция после войны отказывалась признать это положение, но ныне и она, повидимому, начинает его признавать. Но сверх этого имеются еще два списка (В и Г, опять-таки установленные в пользу Италии, с одной стороны, и в пользу СССР — с другой), которые перечисляют и ряд других продуктов, экспортируемых каждой из сторон на территорию другой стороны, но по которым ски-

---

[1] Правда, в этом договоре установлено ограничение в том смысле, что Сов. Союз может установить более низкие ставки для тех стран, которые его признают de jure. Однако оно имело бы реальное значение лишь в том случае, если бы было прибавлено, что Дания не будет возражать против такого рода льгот, подобно тому как она выразила свое согласие на предоставление нами таковых в пользу азиатских стран. Но Дания не только не признала за нами такого права, но, напротив, тут же в договоре напомнила о своем законе 21 мая 1922 г., согласно которому она вводит боевые пошлины для тех государств, которые ставят ее в менее благоприятное положение по сравнению с другими. Иначе говоря, приняв к сведению такое заявление Сов. Союза, она тут же угрожает ему в этом случае таможенной войной, т. е. тем, что происходит вообще в случае нарушения таможенного договора.

док не сделано. Все эти товары также пользуются правом наибольшего благоприятствования. Остается лишь третья группа товаров, для которой не сделано уступок и на которую не распространяется принцип наибольшего благоприятствования. Это несомненно те товары, которые не имеют значения для вывоза договаривающихся стран на территорию другой стороны. Однако и среди них могут впоследствии оказаться товары, экспорт которых может приобрести значение для СССР или для Италии. И этот случай предусмотрен в ст. 3. Согласно последней, если бы какой-либо стране были предоставлены скидки с таможенных пошлин на товары, не вошедшие в упомянутые списки А, Б, В, Г, но экспорт которых представляет интерес для СССР или для Италии, то другая сторона, «самым благосклонным образом» отнесется к просьбе о распространении этих скидок и на ее товары. Так что наибольшее благоприятствование только de jure ограничено определенными (притом весьма существенными для каждой стороны) товарами, de facto же оно приобретает всеобщий характер. Система списков, имеющих такой же характер, применена и в договоре, заключенном СССР с Грецией (1926 г.).

Таким образом, СССР стал на почву принципа наибольшего благоприятствования. И это несомненно единственный правильный путь. Те, кто заявлял, что принцип эквивалента является более гибким и приноравливающимся к обстоятельствам, чем система наибольшего благоприятствования, упускали из виду тот факт, что эта гибкость ее может быть обращена против нас, а нашим товарам, которым необходимо восстановить свое прежнее положение на мировом рынке, такое дифференцирование ставок могло бы нанести особенно сильный ущерб. Не следует забывать и того обстоятельства, что, как видно из указанного выше, применяя запретительно-разрешительную систему, мы даем другим государствам при распространении этого права несравненно меньше, чем они нам, в особенности чем те из них (а таких огромное большинство), у которых существует полная или почти полная свобода привоза важнейших предметов советского экспорта, так что выгода в этом случае оказывается на стороне СССР.

ГЛАВА ЧЕТЫРНАДЦАТАЯ
ТАМОЖЕННЫЕ СОЮЗЫ

Общие сочинения о таможенных союзах: *Bosc*. Unions douanières et projets d'unions douanières. 1904. *Todorovits*. Einheitliche Zollgebiete, deren Entstehung und deren Wirkungen. 1908, *Francke*. Zollpolitische Einigungsbestrebungen in Mitteleuropa während des letzten Jahrzehnts. 1900. (Schriften des Vereins für Socialpolitik. B. 100). *Enger-Schumacher*. Brennende Agrars-Zoll- und Handelsfragen. 1902. *Battaglia*. Ein Zoll- und Wirtschaftsbündnis zwischen Oesterreich-Ungarn und Deutsland. 1917. *Sartorius von Waltershausen*. Beiträge zur Beurteilung einer wirtschaftlichen Foederation von Mitteleuropa (Zeitschr. fur Socialwissenschaft. 1902). *С. О. Загорский*. Война после мира. 1907.

Отдельные проекты таможенных союзов (подробная литература в указ. соч. Bosc'а и Battaglia). *Faucher*. L'union du Midi. 1842. Его же. L'union franco-belge. 1842. *Leroy-Beaulieu*. La création d'une union douanière occidentale. (Economiste Français. 1879). *Molinari*. L'union douanière de l'Europe Centrale (Journal des Economistes. 1879. Там же. 1896). *Leusse*. L'union douanière européenne (Revue d'économie politique. 1890). *Peez*. Zur neuesten Handelspolitik Mitteleuropas und Handelspolitik der Zukunft. 1895. Его же, статьи в Révue d'économie politique. 1891. 1892. *Brentano*. Ueber eine zukünftige Handelspolitik des Deutschen Reiches. (Schmollers Jahrbuch. 1885). *Grunzel*. Die handelspolitischen Beziehungen Deutschlands und Oesterreich-Ungarns. 1901. (Schriften des Vereins für Socialpolitik. B. 93.)

Matlekowits. Die Zollpolitik der Oesterreich-ungarischen Monarchie und des Deutschen Reiches seit 1868 und deren nächste Zukunft. 1891. *Wolf*. Materialien betreffend einen Mitteleuropäischen Wirtschaftsverein. 1903. Его же. Das Deutsche Reich und der Weltmarkt. 1915. *Hauser*. Zollunion. 1900. *Anton*. Ein Zollbündnis mit den Niederlanden. 1902. *Théry*. L'union douanière européenne. 1897. *Schwob*. Le danger allemand. 1896.

Проект германско-австро-венгерского таможенного союза. *Naumann*. Mitteleuropa. 1915. (Есть русск. пер. «Срединная Европа»). Под ред. бар. Б. Э. Нольде. 1918). Die wirtschaftliche Annäherung zwischen dem Deutschen Reiche und seinen Verbündeten. 1916. (Schriften des Vereins für Socialpolitik. B. 155). *Philippovich*. Ein Wirtschafts und Zollverband zwischen Deutschland und Oesterreich-Ungarn. 1914. *Kautsky*. Die Vereinigten Staaten Mitteleuropas. 1916. *Wolf*. Ein deutsch-oesterreichischer Zollverband. 1915. *Szterenyi*. Wirtschaftliche Verbindung Oesterreich-Ungarns mit Deutschland. 1915. *Pistor*. Die Volkswirtschaft Oesterreich-Ungarns und die Verständigung mit Deutschland. 1915. *Jastrow*. Die mitteleuropäische Zollannäherung und die Meistbegün-

stigung. 1915. *Diehl*. Zur Frage eines Zollbündnisses zwischen Deutschland und Oesterreich — Ungarn. 1914. *Horstmann*. Handelsverträge und Meistbegünstigung. 1916. *Palyi*. Deutschland und Ungarn. 1914. *Gothein*. Deutschland nach dem Kriege. 1916.

Stolper. Deutsch-oesterreichisch-ungarischer Wirtschaftsbund (Archiv für Sozialwiss. und Sozialpol. B. 43. 1916. № 1) *Roghé*. Das deutsch-oesterreichisch-ungarische Wirtschaftsbündnis. (Preussische Jahrbücher. 1917. B. 167. № 3). *Keller*. Ein deutsch-oesterreichisch-ungarischer Zollverein? Seine Voraussetzungen und Aussichten. (Schmollers Jahrbuch. 1915. № 2). *Dub*. Nochmals zur Frage der Zollunion. (Там же, № 3). *Schmoller*. Die Handels- und Zollannäherung Mitteleuropas (Там же. 1916. № 3). *Herkner*. Die Zukunft des deutschen Aussenhandels. (Там же.) *Müller*. Zur Frage einer Zollunion der Zentralmächte (Zeitschr. für Socialwiss. 1915, № 5). *Hofrichter*. Der deutsch-oesterreichische Zollverein. (Neue Zeit. Jahrg. 3. 1915. № 1, 2, 31). *Schippel*. Zollvereinspläne und Friedensziele. (Socialistische Monatshefte. 21. Jahrg. B. I. 1915. № 6). Его же. Uebertriebene Meistbegünstigungssorgen. (Там же. 1916. 22 Jahrg. B. 1. № 1). Его же. Mitteleuropa und Partei. (Там же. 1916. 22 Jahrg. B. II. № 10—11.) Deutsch-oesterreichisch-ungarische Wirtschaftsbeziehungen. (Nord und Süd. Jahrg. 40. 1915.) *Hoschiller*. L'union de l'Europe Centrale. (Revue de Paris. 1916. № 68). *В. Ф. Гефдинг*. Таможенное объединение центральных империй и интересы России. (Промышленность и торговля. 1916. № 15.) *Майский*. Средняя Европа. (Русское Богатство. 1916. № 5.) См. также 1-е изд. Основн. вопр. международн. торг. полит., ч. 2, гл. IV.

Coudenhove-Kalergi. Der Kampf um Pan-Europa (Pan-Europa. I. Jahrg. 1925). *Hantos*. Handelspolitik in Mittel—Europa.1925. Его же. Der europäische Zollverein. Weltwirtsch. Archiv 1926. II. *Vogel*. Nordamerikas Wirtschaftsaufstieg und das paneuropäische Problem. Weltwirtsch. Archiv. 1927. I.

I. ТАМОЖЕННЫЕ СОЮЗЫ И ПРОЕКТЫ ТАМОЖЕННЫХ СОЮЗОВ ДО ВОЙНЫ И ВО ВРЕМЯ ВОЙНЫ

Виды таможенных союзов могут быть различные. Возможен прежде всего полный таможенный союз или таможенная уния (union douanière, association douanière, vollkommener Zollverein, Zolleinigung), где два или несколько государств приостанавливают свою экономическую самостоятельность на определенный или неопределенный срок — в скрытом виде независимые друг от друга части продолжают жить, — в хозяйственном отношении сливаются воедино, совместно регулируют самые важные экономические вопросы. Они образуют единую таможенную территорию, создают единый внешний таможенный тариф, учреждают единую таможенную администрацию, выступают как одно лицо при заключении торговых договоров, унифицируют налоги на потребление и на основании определенного

ключа распределяют между собою таможенные доходы. Но это — доходы от внешних таможен, которыми союз себя отделил от внешнего мира, — между участниками союза нет таможенных застав.

Полный союз двух или нескольких политических единиц может быть и односторонний, неравноправный, союз, где один участник в таможенном отношении властвует, другой ему подчиняется. Последний поглощается первым; это включение одного государства в таможенную границу другого (Zollanschluss). Таково отношение между Францией и Монако (по договору 1865 г.), между Австрией и Лихтенштейном (по договору 1852 г. — до 1918 г.), между Германией и Люксембургом (по договорам 1842 и 1875 г. до 1918 г.). Эти более слабые участники союза были уничтожены в таможенном отношении своими сильными соседями, приняли их таможенный тариф, их таможенное управление, отказались от собственного таможенного законодательства, от самостоятельных торговых договоров, словом, претерпели значительное умаление своего суверенитета.

Этого результата боялись и мелкие германские государства при заключении таможенного союза с Пруссией в 1834 г. (см. гл. I), но опасения оказались неосновательными: знаменитый Zollverein — так его именуют и французы — оказался типом слияния второго рода — равноправных и полноправных членов. Их независимость не пострадала, быть может, потому, что их было много — попытке сильного захватить более слабых можно было противопоставить количественный перевес последних. [1] Германский таможенный союз — единственный в истории случай полного союза равноправных государств [2] с его общим

[1] До 1867 г. требовалось для каждого постановления единогласие всех государств, после 1867 г. таможенный парламент решал дела большинством голосов.

[2] В других случаях таможенное единство тесно связано с образованием союзного государства или союза государств, вытекает из политического единства — в Австралийском и Южно-африканском союзе оно основано на тех же моментах, как и в Германии, Швейцарии, Соединенных штатах Северной Америки, Мексике, Бразилии, Аргентине или Канаде. Все это не таможенные союзы, а единые государства как в политическом, так и в хозяйственном (таможенном) отношении. Своеобразный характер имел (до войны) заключенный между Австрией и Венгрией и возобновляемый каждые десять лет таможенный союз, но и здесь речь шла о соглашении между двумя частями одного и того же государства. Таможенный союз и у нас временно имел место. РСФСР объединилась с другими советскими республиками, но со времени образования СССР политическая единица совпадает с таможенной (см. гл. I).

тарифом, с разверсткой поступлений от пошлин между членами по численности населения, с постепенным переходом к единству меры, веса и монеты и с полным упразднением внутренних таможен между участниками.[1]

Под влиянием Германского таможенного союза возник целый ряд проектов новых полных таможенных союзов, напр., союза между Францией и Бельгией, объединения в союз всей Америки — Северной, Центральной и Южной (Панамерика). Но из всего этого ничего не вышло — слишком опасно было бы в этом случае положение более слабого, слишком много затронуто было бы различных интересов при уничтожении таможенных застав на границе между двумя государствами. Поэтому в дальнейшем речь идет уже не о полном слиянии государств и народов, а о менее тесном, но зато более близком к реальной жизни, союзе — о создании «une union douanière adoucie», «смягченного», неполного, незаконченного союза, «союзоидного» образования, имеется в виду таможенное сближение, своего рода переходная форма от действительного союза к простым торговым договорам. Сохраняются таможенные барьеры в пределах союза, хотя эти внутренние преграды и ниже внешних, отделяющих союз от прочего мира; вместо единого тарифа может быть два или несколько, по числу участников; каждый заключает и самостоятельно торговые договоры с другими державами, хотя тарифы и договоры известным образом координированы, приведены в связь; в таможенном управлении, в области косвенного обложения и т. д. никакой унификации не производится. О таком союзе между Германией и Австрией неоднократно шла речь, причем лишь в будущем предполагалось устранение всяких таможенных преград между ними, тогда как на первое время лишь понижение пошлин на австро-германской границе, создание преференциального тарифа.

В этом случае опасность потерять свою самостоятельность для более слабого союзника значительно уменьшается. Он менее рискует тем, что в соглашениях с третьими государствами его интересы будут принесены в жертву выгодам более сильного; он имеет и меньше оснований ожидать наводнения своей

---

[1] Сохранились, правда, Uebergangsabgaben с некоторых продуктов, перевозимых из одного государства в другое — с вина, пива, спирта и табаку, вследствие различия в косвенном обложении, но и они, по мере унификации налогов на эти предметы, постепенно исчезали.

территории товарами соседа. Конечно, все зависит от того, в какой комбинации сочетаются различные признаки неполного таможенного союза, от степени его неполноты, ибо он может принимать весьма разнообразный облик, организация его отличается растяжимостью, приспособляемостью к различным условиям. Если переход от торговых договоров к полному союзу является крайне резким переходом, то между договорами и смягченным союзом пропасть была уже не столь глубока — быть может даже такое сближение имело в известных случаях больше шансов на успех, чем договор, где каждая сторона неутомимо отстаивала на каждом шагу свои хозяйственные интересы.

Высшей степени такое сближение (смягченный союз) достигает там, где внешний тариф единый, где торговые договоры с третьими государствами заключаются союзниками не только одновременно, но и с обоюдного согласия, где в особенности преференциальные пошлины сильно отличаются от общего для всех прочих тарифа и где они предназначены к постепенному исчезновению, так что неполный союз мало-по-малу превращается в полный, приобретает все более законченную форму слияния государств в экономическом отношении. Параллельно этому превращению, само собою разумеется, растет опасность для более слабого быть побежденным более могущественным союзником. И, напротив, чем слабее становятся нити между ними, чем самостоятельнее и независимее каждый действует при выработке своего внешнего тарифа и при заключении торговых договоров с третьими державами, чем меньше в особенности расстояние между внешним и преференциальным тарифом, тем более соглашение падает до уровня торгового договора, тем меньше для него оснований присваивать себе название союза. От последнего может, наконец, остаться один только формальный признак преференциальных пошлин, которые могут являться таковыми лишь номинально, по существу почти не отличаясь от общего тарифа. Они, следовательно, могут оказаться весьма малоценным подарком для соседа, в то же время доставляя ему много неприятностей от других стран, ибо они все-таки покоятся на принципе преимущества, а не равноправия в области международного обмена.

Итти в этом направлении еще дальше и называть сеть торговых договоров таможенным союзом, хотя бы в зачаточной форме его, — как это делали (см. выше, стр. 363) немцы и

австрийцы, в особенности же французы, в применении к германско-австрийским декабрьским трактатам (1892 г.), — французы говорили о «ligue douanière de l'Europe Centrale», — значит стирать всякую грань между неполным таможенным союзом и обычными соглашениями государства на почве взаимных уступок в тарифах и наибольшего благоприятствования. Только желание видеть в сети торговых договоров путь к будущему таможенному союзу может объяснить такое смешение понятий, объединение в одной формуле с союзом того, что в лучшем случае может служить исходной точкой для создания его в будущем.

Во всяком случае разница между торговым договором и неполным таможенным союзом заключается уже в том, что первые не нарушают принципа равенства, ибо в силу оговорки наибольшего благоприятствования даваемые при торговых договорах взаимно льготы распространяются и на прочие страны. Напротив, таможенный союз именно покоится на специальных льготах, устанавливаемых в пользу членов союза и иным государствам недоступных, на преференциальных пошлинах, взимаемых на отделяющей их пограничной черте.

Когда с образованием в 1867 г. Северо-германского союза был возобновлен таможенный союз севера с южно-германскими государствами, Наполеон III сослался на торговый договор Франции с германским Таможенным союзом, заключавший оговорку о наибольшем благоприятствовании, и потребовал себе того же свободного беспошлинного провоза, который был предоставлен Северо-германским союзом провенансам Баварии, Бадена и Вюртемберга, но получил решительный отказ. Франции в свою очередь было предъявлено подобное требование, когда она в 1865 г. заключила таможенную унию с княжеством Монако, включив последнее в таможенную черту Франции. В силу ст. 4 соглашения между Францией и Монако, монакские суда во французских гаванях приравниваются к французским. Италия, Швеция и Норвегия, Нидерланды и германский Таможенный союз заявили о том, что у них имеются соглашения с Францией относительно судоходства, а в последних, в свою очередь, содержится оговорка наибольшего благоприятствования, почему их суда должны пользоваться во Франции равными с монакскими судами льготами. Но Франция отвечала на это, что соглашение с Монако имеет целью в отношении всех морских и торговых операций продвинуть французскую гра-

ницу вплоть до границ княжества; с точки зрения таможенной, ныне существуют только французские гавани, управляемые французскими законами — отсюда равноправное положение французского и монакского флага в этих портах.

Во избежание недоразумений, впоследствии в некоторые договоры стали включать примечание относительно таможенных союзов. В одних случаях это касается уже существующих союзов: «не будут почитаться нарушением настоящего договора обязательства, налагаемые на одну из сторон условиями таможенного союза (union douanière), а именно, льготы, предоставленные в силу такого союза Австро-Венгрией княжеству Лихтенштейнскому и Боснии и Герцеговине» (договор России с Австрией 1906 г., ст. 3). «Соглашения (arrangements), последовавшие между Францией, с одной стороны, и Монако и Тунисским беем — с другой, не могут считаться нарушением договора» (русско-французский договор 1905 г., дополн. ст. I). Или же предусматривается возможность в будущем таможенных союзов: допускаются особые льготы, «вытекающие из условий таможенного союза, заключенного или имеющего быть заключенным одною из договаривающихся сторон с каким-либо третьим государством» (русско-болгарский договор 1905 г., ст. 10, русско-сербский договор 1907 г., ст. 10).

Но речь идет только о случаях полного таможенного единения, об «union douanière», «Zollverein», но не о более слабых формах сближения с сохранением промежуточной таможенной черты (alliance douanière, Zollannäherung, Zollbündnis, Zollverband).

Во время войны проектировался однако неполный союз между Германией и Австро-Венгрией. Но для Германии возник вопрос почти неразрешимый: или ограничить применение наибольшего благоприятствования почти до полного отказа от этой системы, в случае предоставления особых льгот Австро-Венгрии, или отказаться от этих льгот в пользу Австрии, сохранять право наибольшего благоприятствования в полной мере и в таком случае бросить мысль о Центральной Европе, о германско-австрийско-венгерском сближении на основе преференциальных пошлин.

Австрия и раньше возбуждала такого рода вопросы. Еще до 1851 г. Австрия, признав Сардинию наиболее благоприятствуемой державой, заключила договор с Моденой, который

объявила таможенным союзом, чтобы Сардиния из него не извлекала выгод. Когда же обман был разоблачен, Австрия заявила на протест Сардинии, что нет точного определения таможенного союза и она в праве понимать его в таком именно смысле; но в результате ей пришлось подчиниться требованиям государств и отказаться от этого мнимого таможенного союза.

В 1885 г., когда Кальноки выступил с предложением австро-германского сближения, Бисмарк, не обнаруживавший никакого сочувствия его планам, сослался на то, что принцип наибольшего благоприятствования запрещает это. Программа Кальноки была поддержена и разобрана в книге Matlekowits'a (1891 г.), доказывавшего, что преференциальный тариф ничьих прав не нарушает. Если между Австрией и Венгрией возродятся таможенные заставы, — говорил он, — хотя и не столь высокие, конечно, как на внешней границе, то могут ли третьи державы, ссылаясь на свое право наибольшего благоприятствования, требовать себе тех же пониженных пошлин? Конечно, нет. «А если дело обстоит так, коль скоро таможенный союз (полный) слабеет, то почему должно быть иначе, когда таможенный союз (неполный) возникает?» Но ему на это отвечали, что в первом случае государство выступает в торговых договорах с третьими державами как единое целое, и внутренние дела его не касаются их, как им нет дела до сооружения внутренних сборов или таможен во всякой иной стране, во втором же — нарушаются их приобретенные права, выговоренные с каждой отдельной страной, входящей в новый, но неполный союз.

Matlekowits остался в единственном числе: communis opinio (Bonnet, Veillkowich, Bosc, Schraut, Melle, Francke, Paasche, Oncken и др.) не было на его стороне.

Во время войны вместе с лозунгом — единая Центральная Европа — тот же вопрос снова выплыл на поверхность, и снова ответ получался тот же. Отдельные авторы (Schilder, Schiller, Battaglia) снова старались доказать, что ничьи права не нарушаются: если,— говорят они,— большее, т.-е. полный союз, допустимо (с точки зрения наибольшего благоприятствования), то во сколько раз более возможно меньшее — неполный союз с промежуточной таможенной линией и преференциальными пошлинами, — вывод a majori ad minus (от большего к меньшему). Полный союз наносит гораздо больший ущерб третьим державам, чем преференциальные пошлины,— там они платят всю

пошлину, другие же ничего, здесь они платят все, но и другие несут часть пошлины, большую или меньшую. Почему же тот ущерб они готовы нести, не претендуя на свое право наибольшего благоприятствования, а этот, гораздо меньший, вызывает с их стороны возмущение?

Но суть в том, что при полном таможенном союзе образуется новое юридическое лицо, которого и касается теперь наибольшее благоприятствование, тогда как прежние таможенные территории поглощены им: исчезли, следовательно, и их права и обязанности, в том числе вытекающие из предоставленного ими права наибольшего благоприятствования, старые долги прекратились. Иной принцип давал бы возможность пользоваться знаменитой оговоркой, чтобы пробраться во всякий таможенный союз, заключенный другими государствами, освободить свои товары от каких бы то ни было пошлин только потому, что другие страны слились в единое таможенное целое. Такие полные союзы — новые личности — можно сравнить с приобретением новых территорий после войны, только это — экономическая, а не политическая аннексия. Едва ли можно ставить наравне с полным слиянием всех экономических интересов двух стран, где обе стороны приобретают крупные выгоды, но и несут не менее крупные жертвы, простые льготы, даваемые дружественной державе.

Правда, можно было бы обойти это препятствие, связанное с неполным союзом, обратив его в полный. Это можно сделать, подменив название; но, как мы видели, на такой позиции долго удержаться трудно. С другой стороны, можно не только назвать, но и действительно образовать полный союз. Но едва ли государства, которые, очевидно, из весьма веских соображений считают необходимым сохранить пограничную таможенную черту между собою, пожертвуют ею и сольются вместе лишь для того, чтобы третья держава не извлекла никаких выгод, не воспользовалась теми льготами, которые они при неполном союзе предоставили бы друг другу.

Большинство немецких, австрийских и венгерских авторов не скрывало от себя, что простое сближение лишало бы обе страны той свободы действия, которую гарантирует полный таможенный союз (Jastrow, Herkner, Phillipovich, Gothein, Horstmann, Eulenburg, Roghé и др.), почему многие из них решительно высказывались против сближения в форме преференциальных

пошлин в пользу Австро-Венгрии (напр., Horstmann, p. 188, Gothein, p. 36, Roghé, p. 417, и сл.) или во всяком случае (как, напр., Herkner, 560), относились к такого рода проектам весьма скептически. Но некоторые экономисты (Wolf, Schilder, Schuller, Schumacher, Bataglia) не усматривали в преференциальном австро-германском тарифе никакого вызова, брошенного всем другим государствам, указывая на приведенные выше факты, — на то, что наибольшее благоприятствование и до сих пор вовсе не являлось тем высшим принципом, ради которого отказывались бы от других выгод, не было той заповедью, которую бы все исполняли. Однако это утверждение в отношении прошлого, как мы видели, не выдерживает критики, основано на смешении колоний с самостоятельными государствами, на обобщении отдельных случайных фактов.

II. ТАМОЖЕННЫЕ СОЮЗЫ ПОСЛЕ ВОЙНЫ

И в договорах, заключенных после войны, предусмотрена возможность заключения (полных) таможенных союзов (таможенных уний); в этом случае договаривающиеся стороны не могут претендовать на льготы, предоставляемые третьей державе. Далее, как мы видели (см. выше), как в самих мирных договорах, заключенных Антантой с Австрией и Венгрией, так и в различных торговых трактатах послевоенного времени предусматривается возможность образования неполных таможенных союзов между государствами, входившими в состав прежней Австро-Венгерской империи, как и между странами, составлявшими Российскую империю, наконец, между Скандинавскими государствами. Однако это осуществлено лишь в смысле установления преференциальных пошлин между Финляндией и Эстонией, между Эстонией и Латвией и между СССР и Латвией (договор 1927 г.). В то же время Австрия и теперь не отказалась от мысли образования таможенного союза с Германией. Нынешняя Австрия, составляя обрубок прежней с втрое сокращенной территорией и населением, не в силах вести самостоятельное хозяйство, и сближение с Германией представляется многим единственным исходом, тем более, что Чехо-Словакия не обнаруживает никакого желания пойти в этом направлении. Однако, согласно Сен-Жерменскому миру (ст. 88), для заключения таможенного союза с Германией необходимо согласие Лиги наций.

Образовавшиеся после войны новые таможенные союзы являются лишь результатом прекращения прежних союзов — герцогства Люксембургского с Германией, княжества Лихтенштейн с Австро-Венгрией. Оба эти государства с окончанием войны вынуждены были (см. гл. I) искать себе иные державы, с которыми они могли бы заключить полный таможенный союз или, точнее, в которые они (как это было и раньше) могли бы быть включены, ибо равноправия и теперь не получалось. И здесь мы имеем в сущности не что иное, как Zollanschluss, хотя им и предоставлены несколько большие права, чем те, которыми они пользовались раньше.

25 июля 1921 г. была заключена таможенная уния между Бельгией и Люксембургом, согласно которой они в отношении таможенных пошлин и ряда налогов на потребление образуют единую таможенную территорию и таможенная граница между ними упраздняется. Никакие пошлины и никакие ограничения их взаимного товарообмена не допускаются (ст. 1 — 3). Подчиненное положение Люксембурга видно, однако, из того, что торговые договоры с третьими державами заключаются Бельгией от имени союза, хотя и по получении мнения Люксембурга (ст. 5). Далее, хотя Люксембург самостоятельно назначает таможенных чиновников на своей территории из своих подданных, однако они должны носить бельгийскую форму и вооружение, иметь класс должности и звания, соответствующие бельгийским чиновникам тех же разрядов, по истечении двух лет подвергаться испытаниям, установленным в Бельгии для занятия известных должностей (ст. 15 — 17). Для обеспечения единства в таможенном управлении союза образуется смешанный административный совет из трех лиц, состоящий, однако, из двух представителей (в том числе председателя), назначаемых бельгийским правительством, и только одного, назначаемого люксембургским (ст. 19). Поступления от таможенных пошлин и от общих налогов на потребление (на спирт, уксус и уксусную кислоту, маргарин, сахар, табак) распределяются сообразно численности населения каждой страны, для чего каждые десять лет производится перепись населения (ст. 11).

9 марта 1923 г. заключен договор между Швейцарией и княжеством Лихтенштейн, в силу которого они образуют таможенную унию или, точнее, Лихтенштейн включается в швейцарскую таможенную черту. Договор вступает в силу с 1 января 1924 г.

и заключен на 5 лет, по истечении которых может быть денонсирован каждой стороной, с заявлением о том за год вперед. Лихтенштейн ставится в положение швейцарского кантона. Ему принадлежат в таможенной области те же права, как и кантонам, и он наравне с последними подчиняется тем торговым договорам, которые Швейцария уже заключила или заключит в будущем. Точно также на швейцарско-лихтенштейнской границе не могут быть ни установлены какие-либо запрещения или стеснения привоза или вывоза, ни взимаемы той или другой стороной таможенные сборы. Это может иметь место лишь в тех случаях, когда такого рода меры допускаются в сношениях между отдельными швейцарскими кантонами.

Образована таможенная уния между Польшей и свободным городом Данцигом (соглашение 24 окт. 1921 г. и дополн. 21 дек. 1921 г.). Она вызвана выделением, в силу Версальского мира, свободного города Данцига в политическом и экономическом отношении из Германии. Данцигу пришлось войти в таможенный союз с Польшей. С 1 января 1921 г. упразднена таможенная граница между этими государствами, а с 1 апреля 1922 г. прекратились и все прочие ограничения торговых сношений между ними. Они не могут быть восстановлены ранее, чем по истечении 15 лет, но и в этом случае желающая их ввести сторона должна объявить об этом другой стороне до истечения 10-летия со времени заключения союза (ст. 215 — 217). И здесь равноправия между членами союза не получается. С 1 янв. 1922 г. на территорию Данцига распространяется польский таможенный тариф. Данциг имеет собственное таможенное управление в своих пределах, однако для надзора за соблюдением польских таможенных предписаний при его таможенных учреждениях состоят, в качестве независимых от них лиц, польские таможенные инспектора, которые имеют право наблюдения за деятельностью данцигских таможен и высказывания своих замечаний по поводу их действий (ст. 199 — 202). Поступления (валовые) от таможенных пошлин распределяются между Польшей и Данцигом сообразно количеству населения обеих территорий, по последней переписи, и нормам среднего потребления обложенных пошлиной товаров жителями каждой из них. На первое трехлетие 1922 — 25 гг. норма потребления жителя Данцига принимается в шестикратном размере нормы жителя Польши, впоследствии же по истечении этого и каждого сле-

дующего трехлетнего периода, Польша и Данциг могут, сообразно изменившимся условиям, применить иные нормы потребления (ст. 206).

Свободный город Данциг с 1 апреля 1922 г. вводит не только польский тариф, но и все ограничения свободы привоза и вывоза, установленные в Польше. Польша обязуется за два месяца до обнародования всякого нового ограничения сообщить о нем Данцигу. Если Данциг в течение 20 дней по получении извещения не возражает против новой меры, он тем самым выражает согласие на принятие ее. В случае же несогласия с его стороны и невозможности притти к соглашению, Данциг сообщает Польше, какое максимальное количество данного рода товара он считает необходимим допустить к привозу в пределы своей территории, в интересах потребления своего населения и для своего сельского хозяйства и промышленности. Это максимальное количество Польша признает в качестве обязательного для себя. Произведения своего сельского хозяйства и промышленности Данциг имеет право свободно вывозить даже при существовании общих запрещений вывоза (ст. 212). В прочих же случаях Данциг может допускать привоз и вывоз лишь в пределах устанавливаемых контингентов. Привоз товаров из Германии на территорию Данцига признается свободным.

Полный таможенный союз предусмотрен между Латвией и Эстонией в силу предварительного соглашения 1923 г.[1] Согласно этому договору, Латвия и Эстония образуют единую таможенную территорию с единым таможенным тарифом на границах ее и единым таможенным управлением. Этот таможенный союз, в отличие от прочих существующих, строится на принципе полного равноправия сторон. Избирается на паритетных началах смешанная комиссия из представителей обоих государств, которая должна выработать упомянутый единый тариф и применять его в дальнейшем. Составленный комиссией тариф подлежит ратификации законодательными учреждениями сторон и присоединяется к договору в качестве дополнительного протокола. После вступления его в силу таможенная граница между Латвией и Эстонией упраздняется, товары импортируются из

---

[1] Полные таможенные союзы находим и в других частях света, напр. таможенный союз между Гватемалой и Никарагуа, заключенный в 1924 г., между Южно-африканским союзом и Южной и Северной Родезией 1925 г..

одной из этих стран в другую (и экспортируются) без уплаты каких бы то ни было сборов. Это не распространяется лишь на те товары, которые в одной из этих стран, но не в другой, составляют фискальную монополию или облагаются акцизом, так как при свободном ввозе их из другой страны доходы от монополии или акциза пострадали бы. Но и это ограничение действует лишь до тех пор, пока законодательство о монополиях и акцизах не будет унифицировано той же смешанной комиссией и соглашение об этом не будет ратифицировано участниками. О способе распределения таможенных доходов между ними в соглашении ничего не упоминается. Вероятно, и это должна выработать та же смешанная комиссия.

Соглашением 1927 г. образована комиссия, которая должна выработать все условия таможенного союза, причем последний устанавливается на 10 лет и может быть прекращен по истечении этого срока с предупреждением за 2 года.

В последнее время неоднократно обсуждался вопрос о европейском таможенном союзе. В до-военное время такой союз рассматривался как средство борьбы с импортом заокеанского хлеба, почему сторонниками его являлись преимущественно аграрии. Но более дальновидные политические деятели признавали эту мысль утопией даже в том случае, если бы дело ограничивалось таможенным объединением одной только Центральной Европы, так как создание единого тарифа даже в пределах этой части Европы неосуществимо. Теперь указывают и на то, что страх, внушаемый заокеанской конкуренцией, не имел тогда оснований, так как параллельно развитию экономической жизни в Америке шел и прогресс хозяйства в Европе.

Но после войны соотношение между ними резко изменилось; Европа лишилась своего прежнего положения. Половина всего мирового запаса золота очутилась в Соединенных штатах, промышленность и экспорт промышленных изделий в Америке обнаружили колоссальный рост, она господствует на мировом рынке, напротив зависимость ее от последнего сильно уменьшается. Резкую противоположность этому представляет собою Европа, хозяйство которой после войны обнаруживает хаотическое состояние. Народилось 11 новых государств и еще 5 политических единиц, приближающихся по своему характеру к государствам, все они имеют самостоя-

*

тельное хозяйство, собственную валюту, пути и средства сообщения. Где прежде имелось 26 таможенных территорий, теперь находим 38, вместо 13 валютных систем целых 27, и железнодорожная сеть, распадавшаяся на три части — западноевропейскую, средне-европейскую и восточно-европейскую, разбилась на мелкие части, вследствие появления свыше дюжины новых железнодорожных сетей. Хозяйство и техника обнаруживают тенденцию к концентрации и централизации, Европа же, наоборот, разбивается на мелкие частицы. Все эти новые государства стараются создать на незначительной территории свой национальный рынок, стремятся к автаркии, механически отграничивая себя от всех прочих путем высоких таможенных барьеров.

Это состояние Европы навело снова на мысль о таможенном единении. Последнее уже не должно быть оружием против Америки, а имеет целью лишь смягчить хозяйственный кризис, привести к таможенному разоружению государств, как и к отмене других мероприятий, вызванных послевоенным временем, к консолидированию Европы на экономической почве. Правда, сторонники этой мысли имеют в виду лишь постепенное осуществление ее, так как немедленная отмена пошлин могла бы вызвать гибель многочисленных предприятий и сильную безработицу. Можно лишь мало-по-малу понижать их. И точно также единой Европе (в которую не включают ни Англию, ни СССР) должно предшествовать образование отдельных союзов — союза Франции, Германии и Бельгии (с Люксембургом), союза прибалтийских стран, входивших прежде в состав Российской империи, союза государств, возникших на территории прежней Австро-Венгрии (Австрии, Венгрии, Чехо-Словакии, Румынии, Польши). Так как торговые договоры не достигают цели, а полный таможенный союз пока неосуществим, то следует принять среднюю линию, образуя несколько упомянутых неполных союзов, над которыми могла бы быть впоследствии сделана объединяющая их надстройка в виде общеевропейского союза. И германский Таможенный союз возник ведь не сразу, а образовался путем соединения нескольких частичных союзов. Но создание его из многочисленных немецких государств представляло гораздо меньше затруднений, чем объединение хотя бы части ныне существующих государств, почему об общеевропейском союзе

пока и думать не приходится. Сторонники последнего поэтому и сами готовы довольствоваться пока еще меньшим — восстановлением тех таможенных единиц, которые прежде существовали в виде союза прибалтийских стран и союза государств, входивших в состав Австро-Венгрии. Это было бы лишь возвращением к довоенному состоянию (да и то неполным, так как прибалтийские страны находились в пределах русской таможенной черты), а отнюдь не созданием чего-либо нового, не движением вперед. Но даже и в таком виде идея таможенных союзов встречает затруднения, вследствие стремления каждого из вновь возникших государств к экономической самостоятельности.

ГЛАВА ПЯТНАДЦАТАЯ

ВОЗВРАТ ПОШЛИН

Staud. Die Getreidezölle und die Aufhebung des Identitätsnachweises. 1887. *Struve.* Die Aufhebung des Identitätsnachweises bei auszuführendem Getreide. 1890. *Kuhn.* Die Aufhebung des Identitätsnachweises. 1891. *Simon.* Die Getreideeinfuhrscheine. 1909. *Beckmann.* Einfuhrscheinsysteme. 1911. *Lexis.* «Identitätsnachweis» (Handwört. der Staatswiss. B. V). *Gothein.* Einfuhrscheine (Agrarpolitisches Handbuch. 1910). *Hoffmann.* Was bedeutet die Aufhebung des Identitätsnachweises? 1891. *Eickmann.* Zur Frage der deutschen Einfuhrscheine (Annalen des Deut. Reichs. 1908). *Hampke.* Ueber Getreide-Einfuhrscheine (Jahrb. für Nationaloekon. 1912. B. 44). *К. К. Миллер.* Система ввозных свидетельств в Германии. 1912. *Лященко.* Зерновое хозяйство и хлеботорговые отношения России и Германии в связи с таможенным обложением. 1915.

I. ВОЗВРАТ ПОШЛИН

Протекционизм и экспорт — две вещи, которые примирить не легко, ибо протекционизм означает обложение особой данью своих граждан, оцепляя для этой цели внутренний рынок кордоном таможенных ставок и создавая таким путем повышенный в его пределах уровень цен. Но в то же время иностранцев облагать невозможно: они не желают взять на себя дополнительных расходов фабриканта, в виде уплаченной им пошлины за сырье и машины, им нужно дать товар по мировой цене, иначе его не примут, и никакая сила их принудить к этому не может. Поневоле приходится с этим примириться и произвести, по удачному выражению, своего рода «фискальную денационализацию», т.-е. снять с изделий, когда они выходят на мировой рынок, все путы отечественного фискального аппарата, будут ли то акцизы, или таможенные пошлины. Речь идет, следовательно, не о том, чтобы благодетельствовать производителя, давать ему преимущества, по сравнению с иностранными конкурентами, а только об уравнении тех и других, о возмещении первым убытков, проистекающих от оплаты пошлиной сырья, о том, чтобы экспортируемые товары этих пошлин не чувствовали, но не более.

Один способ — это возврат пошлин (drawback, т.-е., по-английски, брать назад, Ruckzoll, remboursement): при вывозе товара за границу возвращаются уплаченные за обработанное сырье пошлины, так что пошлин для экспортируемых товаров как бы вовсе не существует, они как будто пошлин не вносили, как бы приобрели сырье беспошлинно, следовательно, препятствие, закрывавшее им выход на мировой рынок, устранено.

Первоначальную форму возврата пошлин составляет та, которую применяла Англия в XVII и XVIII ст.: привезенные из колоний товары, в случае дальнейшей отправки на континент, получали уплаченную пошлину полностью или частью обратно. Товары вывозились в том же виде; возврат пошлины поощрял посредническую торговлю Англии: товары первым делом шли туда, а затем уже, сообразуясь с тем, где имелся спрос, там или за границей, оставались или направлялись далее. Адам Смит (кн. IV, гл. 4) сообщает о том, что виргинский и мэрилендский табак полностью вывозился в Англию, в количестве 96 тысяч кип (до отпадения Америки), но англичане курили и нюхали гораздо меньше — не более 14 тысяч; чтобы удалить излишек, возвращалась пошлина, с тем чтобы табак в течение трех лет покинул страну. Для тростникового сахара из Вест-Индии и других товаров ancient subsidy возвращалась лишь в половинном размере, прочие пошлины и им выдавались целиком.

Возникал вопрос о том, как быть с другими товарами, вывозимыми также в неизмененном виде, с промышленными изделиями, привезенными, но не проданными. И здесь имелось основание вернуть пошлину, ибо привоз их оживлял торговлю, а в стране их удерживать незачем было, они только конкурировали бы с местными изделиями. Но английские фабриканты боялись контрабанды, того, что пошлина будет возвращена, а товары все-таки останутся в стране, для виду будут погружены, но затем тем или иным способом — беспошлинно — войдут снова. Только на одну уступку они пошли ради судоходства и торговли: было много таких фабрикатов, которые в Англии запрещались, но через ее порты шли на континент, напр., индийские бумажные ткани всякого рода, цветные, пестрые, набивные, крашеные, французские шелковые материи, батист, тонкое полотно. Им дозволялся временный въезд в страну; но все же пошлину платить они обязаны были: льгота заключалась в том, что

они вообще могли вступать на английскую почву, это уже была большая уступка.

Наконец сырье и полуфабрикаты не могли вообще пользоваться никакими выгодами, в случае вывоза в том же виде. Это было бы нарушением основного принципа меркантилизма, согласно которому сырье подлежало обработке в стране. Но в таком случае экспорт готовых изделий из обложенного пошлиной сырья должен был бы поощряться возвратом пошлины на содержавшееся в них сырье. Но об этом еще не думали, ибо мировой цены еще не существовало, бороться с более дешевыми товарами за границей Англии не приходилось, тем более что все облагали сырье и полуфабрикаты. Да и контрабанда была опять-таки слишком опасна: трудно было удостовериться, из какого сырья произведен товар и было ли оно вообще оплачено.

Действительно, хотя возврат пошлин имел дело лишь с вывозом в том же виде и преследовал не цели экспорта, а посреднической торговли и судоходства, да и касался лишь одних колониальных товаров, но контрабандисты, — а этим промыслом занималось все население прибрежных графств, вплоть до самых благородных джентльменов, — привозили сахар, табак, чай, минуя таможни, но зато в точности заявляли весь груз при вывозе для «обратного» получения неуплаченных пошлин. По словам Mac Culloch'a, в 1780 г. было привезено Ост-Индской компанией 13 млн фунт. чая, но заплачено пошлины не более $5^1/_2$ млн. Такой своеобразный «возврат» пошлин бил казну сильно по карману.

Впрочем, вскоре вся система была упрощена устроенными в Лондоне и Ливерпуле доками для беспошлинного хранения колониальных товаров; там их можно было складывать, переупаковывать, сортировать, а затем решать вопрос о дальнейшей участи: либо свободно везти дальше, на континент, либо, уплатив пошлину, направлять вглубь страны, так что возврат пошлины стал излишним. И на материке в нем более не нуждались в этом случае. Зато стали прибегать к возврату пошлин при иных обстоятельствах: протекционизм, облагавший все что угодно — сырье, полуобработанные изделия, готовые фабрикаты, — принуждал к этому. Постепенно возникал и укреплялся мировой рынок, и экспортируемые товары чувствовали бремя, на них лежавшее, вследствие оплаченного пошлиной сырья или полуфабриката, в особенности когда Англия освободилась от этого,

упразднив обложение сырья. Последовать ее примеру французы не желали и решили дать экспортерам изделий беспошлинное сырье, возвращая пошлину с него. Но — как мы видели — возврат пошлин обратился в выдачу вывозной премии. Пошлины были дифференцированы. Хлопок из французских колоний платил сначала 11, потом всего $5^1/_2$ фр. за 100 *кг*, американский, привезенный под французским флагом, — 22 фр., при экспорте же бумажных тканей выдавалось 50 фр. — премия была велика даже для американского хлопка; сколько ни считать на убыль его при переработке, все же скрытая премия имелась и выступала наружу ярче всякой явной. А когда упразднили обложение хлопка из французских колоний, то она стала уже явной — бумажные изделия получали все же 25 фр. «возврата» пошлин.

Ссылались на то, что надо считаться не только с обложением сырья, но и с другими удорожающими французское производство моментами. Уравнять последнее с иностранным выгодно и для судоходства, как и для колоний: премию делят между собою фабрикант, судовладелец и плантатор, ибо поощряется привоз из собственных колоний под собственным флагом. Напротив, пошлину с иностранного хлопка, идущего из иностранных портов и на иностранных судах, выдаваемая сумма не покрывает. Возвращая пошлину экспортируемым шерстяным тканям, определяли потерю на шерсти в производстве в 33% и исходили из того, что и цена внутренней шерсти повышается сообразно пошлине с привозной, так что фабрикант, даже в том случае, если он обрабатывает первую, а не вторую, также заплатил пошлину. Но соотношение между сырьем и фабрикатом было определено слишком выгодно для промышленника, а цена французской шерсти, в виду более низкого ее качества, была обычно ниже иностранной, так что пошлина в ней выражалась лишь частично; возвращалась же она полностью и в результате получалась премия.

Возврат пошлин, следовательно, и тут, в этой новой форме возмещения оплаченного сырья, дал печальные плоды, в особенности для казны, которая нередко отдавала обратно поступления от всего ввезенного материала, хотя лишь часть выработанных из него изделий вывозилась за границу, а бывали случаи, когда она еще и сама приплачивала. Когда же возврат пошлин стал действительно возвратом, не более того, не противоречил своему имени, то французские промышленники поте-

ряли всякий интерес к нему, предпочитая отмену пошлин на сырье, что и было сделано в 60-х годах. Так что одновременно исчезли и пошлины на сырье, и возврат их, и вывозные премии.

Причина неудачи, как видно, была двоякая; одна — специфическая, свойственная эпохе, дифференцировавшей ставки, другая — общая, тесно связанная с несоблюдением принципа тождественности. Первая приводила к тому, что возвращаемая сумма оказывалась для одних слишком высокой, для других — чрезмерно низкой. Вторая, не желая стеснять хозяйственную жизнь требованием тождественности привозимого и вывозимого товара, вследствие этого не могла создавать точного соответствия между уплаченной пошлиной и возвращаемой суммой.

Промышленник не обязан был везти привезенное сырье обратно, он мог привозить одно, вывозить изделия из другого, мог сам ограничиваться вывозом тканей, обработанных металлов, выделанных кож, мыла, в то самое время, когда импортеры привозили соответствующее сырье; он мог, наконец, вообще не обрабатывать привозной шерсти, кожи, руды, оливкового масла и т. д., пользуясь французским сырьем. В последнем случае от этого выигрывал и французский овцевод, владелец рудника, крестьянин, разводивший оливки, — фабрикант закупал сырье у них, а не у иностранного конкурента, — возврат пошлины ему был обеспечен и при этих условиях. Но раз тождества привозимого и вывозимого не было, раз иностранное сырье можно было заменить местным, то всегда угрожала опасность с двух сторон: неправильная операция вычисления отношения между сырьем и изделиями, которая легко доставляла подарок промышленнику, и кроме того — для сырья, которое производилось и в стране, — выдача всей пошлины, когда в цене была оплачена только часть ее. Ни той, ни другой избегнуть не умели, да и не желали.

С тех пор Западная Европа отказалась от возврата пошлин; делались лишь отдельные попытки. Во Франции — remboursement à forfait — им пользовалась лишь одна отрасль промышленности — хлопчатобумажная, да и то не вся, а только одна сравнительно небольшая группа изделий: бумажные ткани, ленты, кружева, полушелковые материи, если содержат не менее 50% бумаги, бархатные и плюшевые материи и ленты, если на 25% смешаны с бумагой. При экспорте их возвращалась пошлина на бумажную пряжу. Тождества привозимого и вы-

возимого не требовалось, достаточно было определенное, выясняемое по прилагаемым фабрикантами образцам содержание бумаги, так что возврат имеется и для французской пряжи, а не только для привозной. Но так как цена первой может оказаться ниже последней, пошлина может не обнаружить себя полностью, то помимо точного исчисления выходов (при сомнении предполагающего, что уплачено меньше, а не больше пошлины) возвращается всего 60% последней, так что премия никак возникнуть не может, но зато и экспортер не освобожден вполне от того бремени, которое на него налагает удорожание сырья пошлиной.

Австро-Венгрия вообще не признавала возврата пошлин. Германия возвращала акциз и пошлину, но лишь частью, при вывозе табака и табачных изделий, пошлину, уплаченную на сырое какао, при вывозе определенных изделий из него. Хотя все, что содержит какао, неминуемо платило пошлину, ибо какао растение тропическое, хотя далее, в видах особой предосторожности, Германия возмещала не всю пошлину, а лишь около 80%, например, при вывозе какаовой массы не 26 мар. 60 пф., как должно было бы быть, предполагая потерю в весе в 25%, а всего 24 мар. 60 пф., но промышленники ухитрялись настолько продвинуть вперед технику производства, что потеря в сырье оказывалась гораздо меньше принятой, и они не только возвращали себе всю пошлину, но еще выручали некоторую дополнительную премию.

Важнее этих случаев возврата пошлин те, которые практиковались в Германии в виде рассматриваемых нами ниже вывозных свидетельств. Последние, однако, выдавались не только при вывозе зерна, но и в случае экспорта муки, так что, помимо случаев вывоза товаров в том же виде, являлись средствами возврата пошлин на сырье при вывозе выделанных из него продуктов. Мука сводилась к зерну по определенному расчету, но намеренно по такому, что на лучшие сорта получалась скрытая премия, их экспорт поощрялся, тогда как низшим кормовым сортам, которые должны были оставаться в стране, не доставалось всей пошлины. В результате рождалась премия на вывоз муки, верное средство захвата иностранных рынков, полного исключения не только иностранных конкурентов-мукомолов, но и находящихся в стране привоза. Там, где пшеничная мука имела свободный доступ (Англия, Дания, Голландия), Германия

создавала себе специальные выгоды, выручая чистую премию в 2,62 фр. на каждые 100 *кг* ввозимой муки; в других странах, оградивших себя пошлинами на муку, они устраняли препятствия и открывали свободный путь своей муке (в Бельгии чистая премия составляла 0,62 фр., в Швейцарии — 0,42 фр.), или, по крайней мере, настолько расчищали его, что от высокой ставки в 9 — 11 фр. оставалось, благодаря премии, не более 1,2 — 1,3 фр. пошлины (Швеция, Италия, Франция). Швейцарским мукомолам грозила гибель, ибо вместо защиты от произведенной при более выгодных условиях немецкой муки создавалось как раз обратное — охрана более сильной немецкой муки от швейцарской муки на швейцарской же территории. Швейцария заявила, что экспортная премия противоречит торговому договору 1904 г., но Германия укрылась за довольно слабый довод, что возврат пошлин — дело внутренней политики, и лишь несколько понизила расчет возврата пошлин, так что скрытая премия, не исчезнув вполне, сократилась на 25 — 30% (Лященко, стр. 222 и сл.).

То, что в Европе имеет случайный характер и даже в России встречалось лишь в отдельных случаях, то в Австралии и Америке приобретает сплошной характер, применяется ко всем без исключения товарам. В Соединенных штатах, как по прежним тарифным законам (напр., по тарифу Динглея 1897 г.), так и по тарифу Эндервуда 1913 г. (отд. IV. О), при вывозе предметов, выделанных или произведенных в стране путем употребления привезенных товаров или материалов, с коих таможенные пошлины были уплачены, будет возмещаться полная сумма этих пошлин, за вычетом 1% — возврат пошлин (allowance of draw-back). Но само собой разумеется, при таких условиях, когда любой экспортируемый товар, к какой бы отрасли производства он ни относился, произведен ли целиком, или частью из привозных материалов, имеет право на возврат пошлины, европейская система отсутствия тождества между привозимым сырьем и вывозимыми изделиями уже оказывалась неприменимой. Заменяя ее принципом эквивалента, пришлось бы для всех решительно родов, видов и сортов товаров, изготовляемых в Америке, производившихся до сих пор и каждый раз вновь появляющихся, установить соотношение между привозным сырьем и выделываемым из него полуобработанным или готовым продуктом и зорко следить за тем, чтобы техника, с особенной быстротой раз-

вивающаяся в Новом Свете, не опрокинула эти расчеты, не обратила возврат пошлин для всевозможных товаров во всеобъемлющую, совершенно неслыханную систему вывозных премий. Однако и такой непрерывный надзор и контроль над всей промышленной жизнью Соединенных штатов, с огромнейшей затратой сил и денег, не избавил бы от сравнительно безобидной в Европе, но страшной при огульном характере возврата пошлин опасности в Америке, опасности форсирования всего заокеанского экспорта, независимо от рода и качества ее. Всякое колебание в ценах, при котором пошлина не выражалась бы полностью при возврате 99% пошлины, создает вывозную премию для всех материалов, производимых и в стране, — а какие из них не произрастают и не возделываются в Америке? Европа и колонии в равной мере представлены ее фауной и флорой, рудниками и заводами.

Итак, заокеанская республика волей-неволей вынуждена была строго проводить принцип тождественности, ибо отказ от него означал бы объявление экономической войны Европе, а в то же время вызвал бы полное финансовое истощение Америки, казна которой совершенно опустела бы от гигантских уплачиваемых промышленности вывозных премий.

Поэтому-то американский закон прибавляет, что «во всех случаях, когда будет заявлено требование о возврате уплаченных за таковые материалы пошлин, должно быть доказано их тождество». Не требуется тождества импортирующего и экспортирующего лица, пошлины могут быть выданы производителю, торговцу или агенту, сырье может пройти через ряд рук, прежде чем попадет на завод для переработки, как и после обработки может свободно обращаться в стране до вывоза за границу. Но факт обработки иностранного сырья и факт вывоза произведенных из него изделий должны быть обязательно и безусловно установлены и удостоверены самым точным, не вызывающим никаких сомнений образом.

Но как это сделать, раз иностранное сырье и выделанные из него изделия могут быть предметом самых оживленных оборотов, раз за ними никто не следит ни при поступлении на завод, ни при оборотах, — а такой надзор опять-таки немыслим; коль скоро дело идет о всей промышленности, он означал бы тормоз всего хозяйственного развития. Американцы прибегают и здесь, как и во многих других случаях, к совершенно своеобразному,

ими изобретенному и неизвестному Европе приему: к торжественному, равносильному присяге, заявлению, что сырье, из которого изготовлен экспортируемый товар, в таком-то количестве и такой-то ценности таким-то импортером из такой-то страны в такое-то время и в таком-то месте, на таком-то судне ввезено в Соединенные штаты и за него уплачена была установленная тарифом пошлина без каких бы то ни было вычетов и скидок, а затем — такое же заявление, что это самое сырье в определенном предприятии и в определенное время было подвергнуто переработке и теперь вывозится.

Дело не ограничивается одним фабрикантом; импортер, продавший ему сырье, и всякий иной посредник, коммиссионер, агент, через руки которого оно прошло до поступления на фабрику или завод, все владельцы, управляющие и заведующие складами предприятий, в которых тот или иной процесс переработки или отделки совершался, как и все приобретавшие и продававшие экспортируемый товар до момента вывоза, — все они должны подавать клятвенные заявления, из которых видно было бы непрерывное движение сырья от момента вступления его на американскую почву через все посредствующие звенья коммерческого и промышленного характера вплоть до возвращения в измененном виде в гавань для отправки за океан. Вся эта ни на минуту не прерывающаяся цепь удостоверений и подтверждений под присягой, изображающая полную историю сырья, его пребывания в пределах страны, дополняется точным ведением торговых книг промышленных предприятий, которые по требованию предъявляются таможне, и завершается представлением коноссамента о погрузке вывозимого товара и обеспечением того, что в течение года — для Европы и Америки, или двух лет — для Азии и Африки — будут представлены доказательства о том, что товар действительно прибыл за границу, доставлен туда, выгружен за пределами Соединенных штатов.

Таким образом, немецкие экономисты недаром называют возврат пошлин системой американской. Действительно, там, за океаном, она хотя и не родилась, но зато нашла себе вторую родину, пустила глубокие корни, как необходимая составная часть таможенной политики.

В России до войны при вывозе выдавались зачетные квитанции, означавшие тот же возврат пошлин. Пошлина выплачивалась не деньгами, а свидетельствами на право беспошлин-

ного привоза соответствующего количества сырья, но для экспортера получался в этом случае тот же результат, как и при возврате пошлины наличными. Это — уплата бумагой на предъявителя при вывозе изделий, совершающей обычно большой круг, прежде чем она попадет в руки импортера сырья, которому нужно уплатить пошлину. Это — не возврат пошлины уплаченной, хотя и именуется возвратом, а освобождение от пошлины будущей. О принципе тождества в смысле вывоза после обработки того самого товара, который был привезен в виде сырья, речи не может быть: ведь сырье еще только будет привезено. Нет тождества лица и индивидуального товара, но есть тождество по роду и виду товара. Квитанция, выданная при экспорте хлопчатобумажных материй, погашала только пошлину на хлопок, квитанция от вывоза шерстяных тканей годилась лишь для уплаты пошлин за шерсть и пушу нечесаную и непряденую, квитанция, удостоверяющая вывоз спичек, принималась только в зачет пошлины на химические материалы (бертолетову соль, параффин, белила цинковые и др.). Впрочем, к большему и не стремились, ибо привоз сырья всегда значительно превышал слабый, едва заметный вывоз изделий, даже искусственно подгоняемый возвратом пошлин. Даже самый наивный фантазер не мог думать, что этот возврат пошлин превратит Россию в экспортера фабрикатов, напр., шерстяных или бумажных изделий, так что последние будут обгонять привоз сырья из-за границы, и часть квитанций, выдаваемых при вывозе их, останется на руках у промышленников; к тому же с ростом экспорта и сырье должно было бы притекать еще обильнее, так как овцеводство, производство красильных веществ и т. д. не поспевали даже за внутренним спросом.

Толчком к установлению возврата пошлин было, как и следовало ожидать, появление новых пошлин на сырье — на хлопок (в 1878 г.) — и быстрое возрастание их (в 1880 и 1887 гг.), вследствие чего хлопководство поощрялось, но фабриканты жаловались на то, что англичане и немцы вытесняют наши ситцы с азиатских рынков, ибо они пошлин ни на хлопок, ни на машины не знают. Надо возвращать при вывозе пошлины, уплачиваемые за материалы — хлопок и красильные вещества, тогда мы завоюем Азию своими материями. 3 февраля 1892 г., после дальнейшего повышения пошлин на хлопок (в 1891 г.) было установлено право на возврат пошлин при вывозе хлоп-

чатобумажной пряжи и тканей по европейской границе и в Персию и Китай.

Едва русское купечество об этом узнало, как посыпались ходатайства и с других сторон, в виду, якобы, переполнения русского рынка собственными мануфактурными товарами всякого рода, о чем до того времени почему-то неизвестно было; исходили из того, что промышленность в один миг созрела для экспорта, только облагаемые пошлиной сырье, красильные вещества и машины тормозят его. Этот тормоз и стали устранять сначала в 1895 г. для канительных изделий в виде серебряных и золотых нитей, которыми обшивают одежду богатые турки и персы, а затем в 1900 г. для льняных и пеньковых изделий, причем фабриканты уже не довольствовались возвратом пошлины на сырье и красящие материалы — как при вывозе бумажных материй, — а потребовали включения пошлин за прядильные, ткацкие и белильные машины. Само собою разумеется, что того же, что канитель, добилась в 1904 г. и мишура — те же нити, но медные, лишь извне посеребренные или позолоченные, а то же, что было дано льняной промышленности, получила и шерстяная (в том же 1904 г). Нельзя было не сознаться и в том, что и на цену бумажных изделий влияет пошлина, уплачиваемая за машины и другие орудия производства; и невозможно было отказать хлопчатобумажным фабрикантам в возврате и этой суммы, когда соседние отрасли ее уже имели. И комитет торговли и мануфактур находил, что незначительный вывоз русских бумажных изделий, и то только дешевым водным путем и лишь в те местности северной Персии и северного Китая, куда привоз английских товаров обходится слишком дорого, объясняется именно не чем иным — в этом не может быть сомнения, — как тем, что до сих пор игнорировали пошлину за машины (см. С. С. Антонов, стр. 3). Все это побудило министерство финансов отнестись к новому требованию промышленников «с надлежащим вниманием» и произвести точный подсчет всего, что дает перевес иностранному производителю перед отечественным, дав русскому прибавку, которой не имеет англичанин или немец, в виде возврата пошлин, вызвать равновесие обеих чаш весов.

Операция подсчета производилась таким образом, что брались данные той или другой московской прядильни; вес прядильных машин при выделке пряжи средней толщины оказы-

вался около 3,2 пуд. на веретено, а принимая выпрядку одного веретена в 1 пуд. 10 ф. пряжи, получалось на каждый пуд пряжи 2,56 пуд. машины, за каковой вес пошлина составляет 5 р. 38 коп., при работе же машины в течение 10 лет погашение пошлин на машины составит на 1 пуд пряжи накладной расход в 53,8 коп. Тем же способом действовали и в отношении ткацких, белильных, красильных и иных машин. При исчислении пошлины, падающей на пуд сырья, учитывался угар хлопка в 10% или потеря шерсти при домывке (в 20%), чесании, прядении и ткачестве и т. д. Но при таком возврате целого ряда пошлин достаточно было малейшего изменения в технике производства— уменьшения в угаре хлопка или в потере в шерсти, ускорения в работе машин или более продолжительного применения их (против предположенных 10 лет) и т. д., достаточно было существования фабрик, стоящих выше той «одной прядильни» подмосковного района, которая была принята в качестве типичной, — и в результате из-под системы возврата пошлин должна была вынырнуть скрытая премия. Только надеждой на неподвижность русской промышленности можно объяснить тот факт, что в течение ряда лет даже не считали нужным пересматривать нормы возврата пошлин.

Между тем техники-специалисты находили подсчет весьма сомнительным. По их словам, согласно закону 7 июля 1904 г., фабриканту при вывозе пряжи суровой и беленой возвращалось 5 р. 30 коп. за пуд, пошлина же за хлопок равна 4 р. 15 к., а если считать потерю в 12%, то 4 р. 65 к. и даже с прибавлением расходов на пошлины за машины (красильные вещества отсутствуют) в 25 коп. с пуда (а не 65 к.) премия в 40 коп. налицо. На самом же деле она вырастала в гораздо большую цифру, так как вместо хлопка нередко брали старый залежалый пеньковый товар или обрезки веревок, да и вес вывозимых тканей (пошлина расчислялась по весу) искусственно увеличивался особой апретурой, в которую входил измельченный шпат, заполнявший все поры ткани — образовались специальные фабрики для размола этого камня. (И. Х. О з е р о в. Основы финанс. науки, I. 4 изд., 413).

Весь этот хлам отправлялся в Персию, где его вынуждены были выбрасывать за негодностью и где он создал «блестящую» репутацию русской мануфактуре и русскому импорту вообще, ибо вывоз этих «гнилых ситцев» (бумажных тканей) составлял

главный предмет русской вывозной торговли в Персию, достигая (в 1911 г.) 16,1 млн руб. из общей цифры в 44,6 млн руб. Вывоз хлопчатобумажных материй в Персию, как провозглашали сторонники дальнейшего распространения возврата пошлин, под влиянием этой операции, действительно быстро двигался вперед — за 12-летие 1900 — 1911 г. поднялся в два с половиной раза (вместо 141 тыс. пуд. 373 тыс.). Но он означал не что иное, как спекуляцию на получение возврата пошлин или вернее вывозной премии, и был всецело построен на этом фундаменте, а нередко сопровождался еще второй, не менее выгодной операцией — обратным контрабандным привозом в пределы России тканей, получивших возврат пошлин, — двукратный возврат. (См. Шавров, стр. 58, 91.)

Накануне войны возникло предположение возврата пошлин не только на бумажные, шерстяные, льняные и канительные изделия, как это было до сих пор (к которым в 1909 г. были присоединены спички), но и на ряд других произведений промышленности. Новый список включал белье и одежду всякого рода: кроме шерстяных тканей и полушерстяных, салфетки, скатерти, одеяла, кушаки, ленты из всевозможных также материалов (прежде только бумажные), всякого рода вязаные материи, изделия из смешанных волокнистых веществ. Но возвращались пошлины и на совершенно новые категории товаров — на джутовую пряжу и нитки, ткани и мешки, на резиновые изделия — обувь, шины, на медные товары — из меди и сплавов, посуду, самовары (но без примеси железа, чугуна и других материалов).

Новый проект вызвал много споров и разногласий в печати еще до, а тем более после, внесения его в Государственную думу (в январе 1913 г.). Исходной точкой, на которой строили сторонники проекта всю свою аргументацию, являлась безусловная необходимость и полная возможность для России экспортировать фабрикаты. Экспорт изделий является не только использованием рядом с привозным сырьем и русского, сохранением отбросов в стране, но прежде всего — расширением простора для промышленного, т. е. квалифицированного труда, вместо того чтобы питать чужое производство. И это не есть авантюра завоевания рынков, а обозначает отвоевание законных прав, несправедливо нарушенных более старыми государствами. А для этой цели надо освободить Россию от всяких привесков к стоимости ее товаров, ибо внешнему рынку нет до них дела,

убытка же от такой уравнительной меры не получится ни для кого — ни для русского потребителя, так как расширение производства только удешевляет единицу товара и понижает цены и внутри страны, ни для казны, так как развитие промышленности сторицей вознаградит ее за возвращение суммы в виде промыслового и иных налогов, возврат же вовсе не является новой «подачкой» промышленникам — им возмещается только то, что они действительно внесли.

Но вполне соглашаясь с тем, что экспорт фабрикатов выгоднее вывоза сырья, многие не без основания отказывались признать правильным экспорт, форсируемый такими искусственными средствами, как возврат целой серии пошлин, точнее как скрытая премия, в которую он несомненно превращается. При проектируемом возврате в полном размере взимаемой при ввозе ставки для таких товаров, которые могут быть выделаны и из русского сырья, рождается премия, так как внутренняя цена далеко не всегда равняется мировой цене плюс полная пошлина; это касается не только медных изделий, которые на три четверти выделываются из отечественного металла, причем разница в цене не достигает размеров пошлины, но даже таких, казалось бы, построенных исключительно на привозном сырье отраслей производства, как резиновые изделия. «В огромном большинстве резиновых вещей, напр. в тех миллионах пар калош, которые мы экспортируем в Америку, количество резины, настоящей резины, привезенной из тропиков, совершенно ничтожно, в лучших сортах, быть может, 5 — 10%, а в иных сортах и гораздо меньше. Да и этот процент нередко пополняют резиной старых, за грош скупаемых фабрикою, калош». А получать будет та же фабрика всю пошлину, которую ей пришлось бы уплатить при пользовании новой, привезенной из Африки резиной, но которую она уплачивать и не думала. Это отзовется на поступлениях казны, которая будет «возвращать» неполученное, но отзовется и на внутреннем потребителе, который, и так переплачивая на всевозможных пошлинах, установленных на сырье, машины, готовый продукт, еще почувствует результаты усиленного вывоза, сокращение внутреннего предложения на вовсе не переполненном русском рынке и, следовательно, новое повышение, а вовсе не понижение цен; о последнем даже при понижении издержек производства на единицу товара (вследствие расширения промышленности) и думать не приходится,

ибо усиленный протекционизм освобождает фабриканта от этой печальной необходимости. Не надо забывать и синдикатов, которые выжидают только удобного момента, чтобы взять в свое неограниченное владение внутренний рынок. Тот, кто искренне думает об интересах русского потребителя, должен повернуть в совершенно иную сторону.

Несмотря на все протесты «пессимистов», не веривших в русский экспорт, — в чем их упрекали, — законопроект был принят в расширенном на все указанные отрасли промышленности (медная, резиновая, джутовая и т. д.) виде и стал законом 23 марта 1914 г. Но мировая война не дала ему пройти в жизнь, не дала возможности выяснить его результаты.

В СССР декретом 11 января 1923 г. о мерах содействия экспорту предусмотрена возможность установления при вывозе фабрикатов возврата пошлин, уплаченных за сырье и машины. В силу этого декрета введен возврат пошлин на ряд товаров: в 1923 г. на спички, в 1924 г. на парфюмерные и косметические изделия, в 1925 г. на фарфоровые и фаянсовые предметы и на стеклянную посуду, а также на кружева, медные товары и кожу выделанную, в 1926 г. на колесную мазь, консервы, шоколадные изделия, алюминиевые товары, нефть и нефтяные продукты. Возврат совершается в форме выдачи квитанций на право беспошлинного привоза определенного количества сырья. При этом первоначально зачетные квитанции принимались в уплату только за те привозные материалы, которые шли на выработку данного экспортного товара (ст. 165 Тамож. уст.). Однако, принимая во внимание, что в наших условиях экспортеры не всегда могли бы использовать полученные квитанции для импорта именно соответствующего вида сырья, пришлось отказаться от принципа тождества. Поэтому ст. 165 была изменена (6 июля 1927 г.) в том смысле, что зачетные квитанции принимаются в уплату пошлин за любые импортные товары. В целях расширения мероприятий, связанных с поощрением экспорта, список товаров а также размер возвращаемых пошлин устанавливаются не Советом труда и обороны, а Нар. ком. финансов по соглашению с Нар. ком. торговли и с Советом народного хозяйства.

Следует иметь в виду, что в настоящее время условия, по сравнению с до военным временем, изменились и потому различные возражения, которые тогда выдвигались против воз-

врата пошлин, потеряли силу. С одной стороны, теперь нет синдикатов, которые, пользуясь этим институтом и форсируя вывоз, легко могут захватить внутренний рынок в свои руки, а с другой стороны, вследствие непосредственного регулирования экспорта, нет той опасности ухода за границу необходимых внутри страны товаров, которая прежде возникала. Только третье возражение, возможность превращения возврата пошлин в вывозные премии, сохраняет свое значение. Но есть способ устранить его, возвращая лишь часть пошлины, а не всю пошлину целиком, так чтобы ни при каких обстоятельствах премия не могла возникнуть. Однако рассчитывать на значительное развитие нашего вывоза фабрикатов в настоящее время очень трудно, и поэтому, за исключением отдельных случаев, где такого рода мера могла бы оказаться выгодной, не приходится возлагать на нее больших надежд. [1]

II. ГЕРМАНСКИЕ ПРИВОЗНЫЕ СВИДЕТЕЛЬСТВА НА ХЛЕБ

Своеобразную форму возврата пошлин представляли собой германские привозные свидетельства на зерно — Getreideeinfuhrscheine, введенные в 1894 г.

Особенность Германии заключается в том, что, нуждаясь в привозном зерне, она в то же время вынуждена была, хотя бы и в гораздо меньшем количестве, вывозить свой хлеб. Эльба разделяет ее на две части, на две лишь искусственно спаянные между собою страны — восточную с крупными юнкерскими поместьями, имеющими избыток в зерне, и западную, промышленную, которой нехватает своего зерна. Восточная часть могла бы, конечно, снабжать западную, и тогда исчезла бы всякая необходимость в вывозе зерна. Но суть в том, что восточные области производят такое зерно, которое не потребляется западными частями страны; в особенности рожь содержит хотя и много крахмала, но мало клейковины и ее не любят; запад предпочитал русское и американское зерно более высокого качества или во всяком случае производил смешение немецкого зерна с иностранным. Да и перевозка зерна с востока на запад Германии по железной дороге обходится значительно дороже, чем доставка зерна морем из России или Америки.

---

[1] В 1924-25 г. сумма возврата составляла 0,9 млн руб., в 1925-26 г. 1,4 млн руб. и в первой половине 1926-27 г. 1 млн руб.

Однако, и в этом, в сущности, неудобств нет; восток может вывозить собственное зерно в Англию или Швецию, а запад — привозить иностранное, раз это вытекает из условий народного хозяйства — из потребностей населения и стоимости перевозки. Действительно, в пятилетие 1876 — 1880 гг. Германия в среднем импортировала ежегодно $2^1/_2$ млн тонн четырех хлебов (пшеницы, ржи, ячменя и овса), а в то же время экспортировала почти 1 млн. Но затем, в следующие пятилетия привоз остается приблизительно на том же или несколько меньшем уровне, вывоз же почти совсем прекращается; вместо 1 млн тонн он составляет в 1881 — 85 гг. в среднем всего 150 тыс. в год, в 1886 — 90 гг. 35 тыс. и в 1891 — 95 гг. 80 тысяч. Иначе говоря, зерно из восточной Германии не уходит за границу, оно задерживается в стране, давит на внутренний рынок. Его приходится поневоле сбывать в западной части Германии, причем по пониженной цене, в виду расходов по перевозке и малого спроса на соответствующие сорта. Восточно-прусский помещик жалуется, требует, чтобы повинное во всем государство исправило дело, выпустило восточный хлеб из страны.

Но хлебу преграждает путь то именно, чего так добивался прусский помещик, за что он с такой энергией боролся, — покровительственные пошлины на хлеб. Он получил их уже в 1879 г., в 80-х гг. настоял на повышении, а в 1891 г. на новых, еще более крупных ставках (см. стр. 71). Пока их не было, цена хлеба на германском рынке совпадала с мировой ценой, так что не было основания удерживать его в стране, продажа за границу была столь же выгодна, как внутри страны, даже выгоднее, чем отправка в западную Германию. Пошлины же нарушили эту гармонию; они создали расстояние между германской и мировой ценой, тот камень преткновения, который закрыл выход прусскому хлебу. Между тем в этом расстоянии состояла вся цель пошлин, она-то и являлась подарком прусскому помещику; сверх мировой цены он получал прибыль — пошлину. Но при таких условиях для экспорта не было места — выход автоматически закрывался. Померанскому помещику не имело смысла продавать свою пшеницу за границей по мировой цене в 97 коп. за пуд, когда он мог выручить у себя дома 1 р. 25 коп. за пуд, а кенигсбергский экспортер, приобретя по последней цене пшеницу, вынужден был бы продать ее за границей с убытком в 25%. «При пошлине в одну марку (со 100 *кг*) экспорт был

еще возможен, он ходил, хотя и несколько пошатываясь, но еще на обеих ногах, при трех марках он уже сильно хромал, двигался с трудом, при пяти марках он лишился ног и остановился».

В хозяйственном организме страны оказывалось инородное тело в виде подлежащего экспорту зерна, но тело, от которого он естественным путем избавиться не мог, так как именно этот естественный порядок был нарушен таможенными пошлинами; они закрывали ему выход и тем самым создавали болезненное состояние хозяйственного организма. А это болезненное состояние затрагивало и самые пошлины, нарушало и их функции; они не могли охранять сельское хозяйство. Зерно, не находившее себе исхода, давило на цены внутри страны — землевладелец не выручал обещанных ему 1 р. 25 коп. за пуд, не получал всей разницы между мировой ценой и мировой ценой плюс пошлина, а вынужден был довольствоваться обычно половиной той пошлины, на которую он рассчитывал, так что оставшееся в стране зерно расстраивало все планы аграрного протекционизма, умаляло значение таможенных пошлин.

В 1892 г. разница между ценой в Познани и неоплаченным пошлиной зерном в Данциге составляла для пшеницы всего 60% пошлины, для ржи еще меньше — 53%, в 1893 г. разница упала для пшеницы на 44%, а для ржи на 41%, тогда как разница между мировой ценой (в Лондоне) и ценой во Франкфурте соответствовала полной пошлине.

Вопрос о том, как восстановить нарушенную гармонию, как открыть клапан и выпустить излишний хлеб, оказывавший чрезмерное давление, разрешался в сущности просто: раз виною всему была разница между мировой и германской ценой, то, очевидно, надо ее устранить, сравнять обе цены, тогда экспортер с той же охотой будет вывозить хлеб, как и продавать в стране — убытка в первом случае не получится. Но сравнять две величины можно двояким способом — путем понижения более высокой или посредством увеличения более низкой. Первый путь — сокращение германской цены до мировой, как это было прежде, был бы весьма легок—надо было бы лишь упразднить самые пошлины; тогда клапан свободно открылся бы и зерно вышло бы наружу. На это значило бы лишить прусского помещика, который теперь вырабатывал лишь часть пошлины, всей пошлины, всей разницы между мировой и германской це-

ной. Задача состояла в том, чтобы, наоборот, поднять ему цену, дать всю пошлину, а следовательно мыслим был лишь второй путь — поднять для экспортера мировую цену, дать ему возможность при вывозе выручать также не одну только мировую цену в 97 коп., а цену внутреннего рынка в 1 р. 25 к., т. е. мировую цену плюс пошлину. Иначе говоря, ему надо было бы дать при вывозе ту же пошлину, ту же прибавку, которой он пользовался на внутреннем рынке — поставить его снова и в том и в другом случае в равные условия. Тогда бы он охотно стал экспортировать и цена внутри страны, освободившись от излишнего балласта, тотчас же поднялась бы.

Казалось бы, дело очень просто: стоит только ассигновать из казначейства эти 28 коп. Но не надо забывать, что при вывозе 100 тысяч тонн (тонна — 61 пуд.) они уже превращаются в $3^1/_2$ млн марок, а при большем экспорте четырех хлебов казне приходится пожертвовать десятком и более млн. Да и население, которое и так платит пошлины, удорожающие ему жизнь, при усиленном, столь выгодном, вывозе могло бы остаться временно без хлеба: зерно из Данцига было бы отправлено за границу, в то время как в Мангейм американский или русский хлеб еще не прибыл.

Прежде, до введения пошлин в 1879 г., этой опасности не было, так как Германия до этого времени покрывала свою потребность в зерне собственным производством; лишь с конца 70-х гг. она стала нуждаться в привозном зерне. А тогда появились пошлины, хотя первоначально и невысокие, которые все же сдерживали экспорт, так что такого недостатка в стране не могло обнаружиться.

Очевидно, то же средство надо было применить иным образом, так чтобы имелась связь между привозом и вывозом, чтобы та же кнопка, которая пускала в ход вывоз, заставляла одновременно действовать и привоз; да и казну надо было обезопасить от чрезмерных расходов. Это достигалось в случае выдачи экспортеру не наличных денег, а квитанций, которые он мог предъявить при импорте зерна, уплачивая такой квитанцией пошлину. Вместо получения прибавки при вывозе наличными и уплаты при ввозе также наличными производилась такая кредитная операция: сумма как бы переносилась с одного счета на другой, производился зачет требований (при вывозе) и обязательств (при ввозе). Такие квитанции в России приме-

нялись (см. выше) при возврате пошлин на сырье, когда вывозились изделия: напр., при вывозе бумажной пряжи вместо возврата пошлины на привезенный хлопок выдавались квитанции, на основании которых можно было привезти беспошлинно известное количество хлопка, соответствующее тому, которое содержится в вывезенной пряже.

Следовательно, квитанция — это те же деньги, своего рода банковый билет, свободно обращающийся, пригодный для всякого, ибо им можно заплатить пошлину за зерно, в особенности же удобный для импортера. Экспортер либо сам ввозит соответствующее количество зерна по этой квитанции, либо продает ее импортеру. Получив, таким образом, вместо, допустим, 30 мар. на каждую тонну вывезенного хлеба ввозное свидетельство на право (беспошлинного) импорта тонны зерна, экспортер вывозил хлеб в один из балтийских портов и продавал его свидетельство импортеру, который поставлял русское или американское зерно в прирейнские города. Благодаря этому, обе операции — экспорт и импорт — были тесно связаны, шли параллельно, составляли как бы две половины того же целого — одна тянула за собою другую, иначе свидетельство оставалось бы непроданным и, следовательно, и первая часть — выгодный экспорт — не могла бы быть выполнена. Тормоз, создаваемый пошлинами, отрезывавшими путь вывоза зерна и прекратившими прежний свободный оборот хлебов, когда одно зерно уходило здесь, а другое появлялось там, — этот тормоз был включен, действие его парализовалось привозными свидетельствами. Последние восстанавливали прежнее свободное движение зерна — естественные условия, как если бы никаких пошлин и не было.

Ввести такие свидетельства было тем легче, что они в сущности не являлись новшеством, прецеденты были и прежде, до 1894 г. привозимое из за границы зерно допускалось беспошлинно, поскольку представлялось удостоверение, что из того же склада тем же импортером было вывезено равное количество однородного зерна. Это были смешанные транзитные склады, облегчавшие транзит иностранного, в особенности русского, зерна, почему Россия при заключении договора с Германией в 1904 г. настаивала на сохранении таких складов в важнейших германских пунктах торговли зерном (Кенигсберг, Данциг, Мангейм, Людвигсгафен).

Теперь также разрешался вывоз германского хлеба и взамен его при предъявлении свидетельств беспошлинный привоз иностранного. Однако, это было все-таки не то, что раньше. Только форма была прежняя, сущность же совершенно иная. Там экспортер и импортер — одно лицо, привоз и вывоз должен совершаться одновременно и объект однородный — тот же род хлеба: рожь заменяется рожью, пшеница — пшеницей и т. д. Это была система тождества Identitätsnachweis. Здесь тождество упразднено (Aufhebung des Identitätsnachweises). Ведь нельзя же было требовать от германского экспортера, вывозившего хлеб в Норвегию, чтобы он тут же привез одинаковое количество русского зерна. Торговец был бы лишен возможности использовать конъюнктуру, профессиональный экспортер превращался бы в то же время в вынужденного импортера и наоборот, в то время как импорт и экспорт составляют две самостоятельные профессии.

Но это относится лишь к тождественности лиц, а не товаров. Что касается последних, то можно ли вывозить рожь, а взамен ее, на основании полученного свидетельства, привозить пшеницу или ячмень? Первоначально этому вопросу придавалось мало значения, ибо привоз каждого рода хлеба и так превышал его вывоз, так что охотников купить свидетельство было всегда гораздо больше, чем продавцов, и экспортерам нечего было опасаться остаться со свидетельствами на руках. Поэтому закон 1894 г. еще требовал в этом отношении тождественности. Но восточно-прусские помещики не могли успокоиться, пока был хотя бы малейший риск, что спрос может оказаться хотя бы временно, в течение того или другого периода в году, недостаточным. Это означало бы, что цена на свидетельства упала бы, и они не могли бы уже получать всю пошлину. Надо было обеспечить им не только достаточный, но и непрерывный спрос на свидетельства, в корне устранить всякое опасение, как бы выданные экспортерам привозные свидетельства не наводнили западные рынки и не упали в цене. Поэтому закон дозволил платить пошлины этими свидетельствами не только при ввозе того же рода зерна, но и при импорте разнообразных колониальных товаров (риса, чая, какао, оливкового и хлопкового масла, икры, сельдей, устриц, минеральных масел, рыбьего жира, пряностей, южных плодов, экзотических пород дерева и т. д.), позже при ввозе только кофе и керосина. Так что земле-

владельцы могли спокойно экспортировать хлеб по мировой цене, зная, что на полученные при вывозе свидетельства всегда имеется достаточный спрос, т. е. что они получат еще и свою прибавку при продаже их. Если в течение первых четырех месяцев (свидетельства были действительны первоначально на 10 месяцев) свидетельство на вывоз ржи не будет приобретено импортером ржи, то его охотно купит импортер кофе или керосина (в оплату за эти товары свидетельства принимались только спустя 4 месяца). Мало того, на что уже совсем никто не рассчитывал, его приобретал и импортер пшеницы или овса (ибо он получал небольшую скидку), а затем перепродавал импортеру кофе или керосина и полученную сумму уплачивал в виде пошлины при ввозе пшеницы. Так через посредство импортеров кофе или керосина свидетельства попадали в руки импортеров других видов хлеба, так что и в этих пределах принцип тождественности не соблюдался. Поэтому, когда в 1906 г., одновременно с новым повышением пошлин на зерно, было допущено предъявление ввозных свидетельств, взамен уплаты пошлины при ввозе любого рода хлеба, а не только того, на который оно выдано, то в этом ничего нового не было; это было лишь признание совершившегося факта полного устранения всякой идеи тождественности.

Впрочем, ценность свидетельств этим путем еще более повысилась, так как, вместо того чтобы выжидать 4 месяца до применения их к уплате за другие хлеба и иные товары, можно было немедленно платить ими за тот или за иной род зерна, за кофе или керосин. Сбыт их еще более ускорялся, и в результате, если до 1906 г. они продавались с вычетом 1 — 2%, то теперь вычет сократился до 0,1 — 0,2%, т. е. в десять раз. Закон 1906 г. совершил еще один шаг в том же направлении: чтобы сделать экспорт хлеба еще более выгодным, он установил, что отсрочка платежа при уплате пошлин за товары посредством этих свидетельств не допускается: платить надо немедленно при импорте. Иначе говоря, нельзя откладывать с приобретением свидетельств, почему оборот их еще более ускорился, и едва экспортер получил свидетельство, как у него немедленно уже перехватывают его импортеры.

Так все желания аграриев были выполнены, привозные свидетельства стали самым ходким товаром; обеспечена была немедленная продажа их по полной стоимости, т. е. в размере тех

50 — 55 мар., которые с 1906 г. уплачивались при импорте зерна в Германию, и в результате зерно восточной Германии не двигалось более в западную, никаких убытков, стало быть, не несло, но свободно шло в Англию, Швецию, Данию и другие страны. В то время как в 1892 — 93 гг. было отправлено из восточной Германии в западную 72 тыс. тонн пшеницы, 210 тыс. ржи и 56½ тыс. овса, в 1895 — 96 гг. вывоз из одной части страны в другую сразу упал на 12 тыс. тонн пшеницы, 146 тыс. ржи и 34 тыс. овса, т. е. сократился почти вдвое. Напротив, ежегодный вывоз четырех хлебов (в среднем) повысился с 50 тыс. тонн в 1891 — 95 гг. до 345 тыс. в 1896 — 1900 гг., до 520 тыс. в 1901 — 05 гг. и свыше 1 млн в 1906 — 10 гг. Спрос на зерно для экспорта быстро рос, поднимая цены внутри страны, доставляя землевладельцу, кроме мировой цены, и всю пошлину. В 1895 г. разница между ценой в Познани и ценой на неоплаченное пошлиной зерно в Данциге составляла 95% пошлины для пшеницы и 84% для ржи, в 1896 г. она превысила пошлину для пшеницы (101%) и равнялась пошлине для ржи (99%). Иначе говоря, привозные свидетельства означали полное торжество аграрных пошлин, поднятие цены на зерно в Германии сообразно всей сумме пошлин.

Правда, впоследствии в 1906 г. и в особенности в 1911 гг. противники системы ввозных свидетельств добились того, что эти свидетельства не принимались более за пошлину на кофе и керосин, а срок действительности их был сокращен в 1906 г. с 10 до 6, а затем в 1911 г. с 6 до 3 месяцев. Но опыт показал, что свидетельства сбываются в течение первых двух месяцев по получении их, по словам имперского канцлера (по данным за 1907 — 08 гг.), даже в среднем в течение месяца, так что, очевидно, безразлично, действительны ли они 2½ или 6 месяцев, а потребность в привозе пшеницы настолько велика, что ввозные свидетельства находят достаточный круг покупателей и в случае недопущения ими уплаты пошлин на кофе и керосин: в 1906 — 10 гг. средний ежегодный привоз пшеницы составлял 2,3 млн тонн (в 1911 — 13 гг. 2,45 млн), что превышало экспорт всех четырех хлебов в 1,1 млн тонн более чем вдвое, так что, напр., в 1910 — 11 гг. за 5,6 млн тонн зерна пришлось еще заплатить пошлину в 180 млн мар. наличными деньгами.

Но положение сразу изменялось, когда поставлен был вопрос о воспрещении уплачивать этими свидетельствами пошли-

ны не только на кофе и керосин, но и на другие хлеба, т. е. о восстановлении в этих пределах принципа тождественности. Это могло бы привести к обесценению значительной части свидетельств на привоз ржи и овса (ибо их экспорт почти равнялся их импорту), приобретение этих хлебов превратилось бы в безудержную спекуляцию; вместо того чтобы экспорт и импорт ржи и овса совершались планомерно и спокойно, сообразно законам спроса и предложения, экспортер старался бы с максимумом скорости выбросить свои запасы за границу и немедленно привозил бы иностранное зерно того же рода, чтобы только не пропустить момента, когда вывоз превысит привоз и, стало быть, стоимость полученного свидетельства равна будет нулю. «Такое состояние означало бы наложить оковы на сельское хозяйство, парализовать его, а естественные условия экономической жизни поставить вверх ногами».

На первый взгляд вызванное этим возмущение и беспокойство аграриев кажутся даже непонятными. Вся суть аграрных пошлин заключалась лишь в охране национального сельского хозяйства от столь пагубной и разорительной, якобы, иноземной конкуренции. Германия мечтала о постепенном освобождении страны от иностранного зерна — сельское хозяйство должно было само покрывать возможно большую долю потребляемого внутри страны зерна. Ввозные свидетельства должны были облегчить вывоз восточного зерна, взамен привоза на запад, сделать возможной такую замену одного другим. Но превратить Германию из страны импорта в страну экспорта, т. е. с превышением вывоза над привозом, никто и не думал, для этого вовсе не нужны были столь высокие пошлины на хлеб, а следовательно не нужен был и придаток их — вывозные свидетельства.

Между тем вопрос о тождественности привозимого и вывозимого зерна сводился именно к этому: какова задача ввозных свидетельств, — выбрасывание ли задерживающегося в стране восточного зерна, взамен привоза его на запад, или же что-либо совершенно иное, — стать действительным, а не фиктивным только экспортером некоторых хлебов, именно ржи. В первом случае все страхи аграриев были неосновательны, ибо вся ценность свидетельств покоилась на прочном основании превышения привоза над вывозом каждого хлеба, и ничто поколебать ее не могло, даже восстановление тождественности экспортируе-

мого и импортируемого хлеба. Все сделанные ранее постановления, в том числе отмена тождества, лишь являлись дополнительными гарантиями, ускоряя обращение свидетельств и сводя неминуемый при обороте их вычет до минимума, но существа дела не касались. Иное положение получалось, если экспорт превышал импорт, если Германия уже вступила в ряды экспортеров зерна. Тогда, конечно, их нервное состояние было понятно, и тогда приводимые ими факты, что с превышением вывоза над привозом свидетельства не находят более покупателя, приобретали вполне реальный смысл. Кто стал бы брать свидетельства при вывозе ржи, зная, что половина их останется непроданной, ибо привоз значительно меньше, а уплачивать можно только при импорте той же ржи, но не пшеницы или ячменя, т. е. при системе тождества в отношении видов зерна. Выдача этих документов прекратилась бы, а с нею прекратился бы снова и вывоз зерна, или, в лучшем случае, экспорт должен был бы вернуться к размерам импорта, тогда как — в этом заключалась вся суть — он успел опередить последний в сильной степени. В 1908—10 гг. при экспорте ржи и овса было взято свидетельств на 75 млн мар., напротив, при импорте тех же хлебов представлено свидетельств всего на 17 млн, тогда как при экспорте пшеницы и ячменя получено свидетельств на 33 млн, а предъявлено при ввозе их на 63 млн. Очевидно, пошлины на пшеницу и ячмень в размере 30 млн оплачены свидетельствами, выданными на рожь и овес. Еще существеннее то обстоятельство, что германский экспорт ржи, начиная с 1908 г., постоянно превышал привоз ржи; в среднем за 1908 — 13 гг. привоз равнялся 382 тыс. тонн, тогда как вывоз — 750 тыс., или экспорт был вдвое больше импорта.

Когда вводились вывозные свидетельства, то самая живая фантазия не могла себе представить, чтобы Германия очутилась в этой роли — привоз даже ржи и овса всегда далеко оставлял за собою позади вывоз этих хлебов. Но то, что казалось невероятным, случилось, и именно под влиянием привозных свидетельств — они стали настолько форсировать экспорт, что последний оказался активным, Германия, действительно, превратилась в экспортера зерна. Германия, главная потребительница русской ржи, в 1913 г. вывезла — трудно поверить — в полтора раза более ржи, чем Россия, эта житница всей Европы, главная в мире производительница ржаного хлеба. (Герма-

ния — $75^1/_2$ млн пуд., Россия — $48^1/_2$ млн пуд.) Германия вывозила в большом количестве рожь в Скандинавские страны, Голландию, Бельгию и т. д., являясь для России опасным соперником: в 1913 г. она ввезла в Данию в пять раз больше ржи, чем Россия (Германия — 10,7 млн пуд., Россия — 2,2 млн пуд.), в Норвегию вдвое более и т. д. Она проникала и в пределы России: в 1913 г. впервые Германия привезла в Россию больше ржи, чем вывезла (привезено из Германии 12 млн пуд., вывезено туда всего 6 млн, т. е. вдвое менее). Все это совершилось благодаря свидетельствам, основанным на принципе отмены тождества и лиц и объектов. Если высокие хлебные пошлины являлись для нее «защитой национального труда», то привозные свидетельства «делают возможным длительное и преднамеренное перепроизводство, не разоряющее хозяев, а, наоборот, дающее им выгоду за счет вывоза зерна за границу» (П. И. Лященко).

Конечно, при таком превышении экспорта над импортом характер этих свидетельств в качестве вывозных премий вполне ясен, этого не могут отрицать даже те, кто всячески старается доказать безобидность их (напр. Roncador); в этом случае казна выплачивает из своего кармана нечто такое, чего она не получила. Она не только лишается всей суммы привозных пошлин на рожь — это происходит уже при возврате пошлин, если вывоз равен привозу, — но и теряет часть того, что она получила бы при ввозе пшеницы и ячменя. На это возражают, что такая премия возникла бы лишь в тот момент, когда общий импорт всех хлебов оказался бы ниже суммы их экспорта. Действительно, тогда картина была бы совершенно ясна и сомнения не могло бы быть, получился бы для всех видимый дефицит в хлебных пошлинах. Теперь же дефицит на пошлинах с ржи затемнялся тем, что казна его покрывала поступлениями от пошлин других хлебов, [1] так же, как если бы она выплачивала их из имперских доходов от других таможенных пошлин, от акцизов на сахар или табак, от налога с наследств или от казенных железных дорог — во всех случаях дефицит в одном покрывается уже из другого кармана.

---

[1] Если бы даже не произошло того сокращения площади посевов пшеницы, которое обнаруживается в период 1899 — 1911 гг. (на 130 тыс. гект.), то Германия производила бы на 272 тыс. тонн пшеницы более, что составляет всего восьмую часть превышения привоза пшеницы над вывозом (в 1911 г., 2,2 млн тонн)

Та мрачная, намеренно нарисованная сгущенными красками, картина разрушения, которую изображают аграрии, как результат требования привоза зерна того же рода, какой вывезен, — содержит при всех преувеличениях долю правды: такая перемена должна задержать дальнейший рост экспорта ржи. Но в этом нет ничего удивительного, ничего такого, с чем следует бороться. Напротив, если задача вывозных свидетельств — помочь таможенным пошлинам в охране внутреннего рынка и выбрасывать препятствующие осуществлению таможенной пошлины избытки зерна из страны, то она выполнена в тот момент, когда экспорт и импорт оказываются равновеликими, когда обе чаши весов приходят в равновесие. Когда же эта высшая точка пройдена, то вместо замены собственного восточного зерна привозным начинается поощрение собственного экспорта уже не возвратом пошлин, а вывозными премиями. [1]

Для устранения этого, для того чтобы вывозные свидетельства не выступали в этой новой, совершенно нежелательной, с точки зрения и народного и государственного хозяйства, функции, и необходима система тождества. Она автоматически останавливает их в тот момент, когда произошло совпадение привоза и вывоза данного товара, когда обе части смыкаются, ибо при дальнейшем возрастании экспорта она обесценивает часть вывозных свидетельств и, следовательно, сокращает их значение и роль. Они уже не покрывают всей суммы пошлины и это вполне правильно. В 1908 — 11 гг. вывоз ржи составлял 400 тыс. тонн, что равняется 45 млн пошлины, пошлина же, причитавшаяся с привезенной ржи, не превышала 21 млн, так что более половины вывозных свидетельств не нашли бы покупателей и цена их должна была бы упасть более чем на половину — с 50 мар. на 23 марки за тонну, половина пошлины была бы потеряна. А это привело бы к падению цены на рожь на внутреннем рынке, следовательно к сокращению посевов ржи. Правда, аграрии правы были и в том отношении, что установление тождества означало бы не только подведение мины под экспорт хлеба,

[1] Площадь посевов озимой ржи повысилась в Германии за 1899 — 1911 гг. на 280 тыс. гект., что дало почти 500 тыс. дополнительных тонн ржи (считая зерно и выражая муку в зерне), так что четыре пятых расширенной площади было вызвано экспортом, без поощрения которого производство соответствовало бы потреблению.

но и весь аграрный протекционизм мог бы взлететь на воздух с обесценением вывозных свидетельств. Но ведь задача его выполнена, раз экспорт превышает импорт, раз страна вырабатывает больше хлеба, чем ей нужно. Следовательно, система тождества является тем весьма искусным прибором, который не только придает силу аграрному протекционизму, но и указывает тот момент, когда последний исполнил свою обязанность и может и должен сойти со сцены. Отмена принципа тождества искажает весь смысл вывозных свидетельств, заставляет аграрные пошлины и вывозные свидетельства действовать и тогда, когда они уже отжили свой век, превращает охранительный протекционизм в агрессивный, наступающий на иностранные рынки, а возврат пошли — в вывозные премии, искусственно поощряющие эту новую политику и притом насчет средств, отнимаемых у населения.

Немецкие экономисты (напр., Beckmann) справедливо опасались, как бы эти, хотя и замаскированные, премии, не вызвали репрессий со стороны тех стран, куда Германия стала экспортировать зерно, как бы другие страны, не противопоставили премиям соответственных привозных пошлин на германский хлеб и тем не вызвали кризиса в сельском хозяйстве Германии, которое расширило и далее расширяет запашки ржи в расчете на экспорт ее.

Действительно, Россия законом 1 мая 1914 г. установила на хлеб в зерне (кроме риса) пошлину в 30 коп. с пуда брутто, что составляет несколько менее суммы, выдаваемой Германией при вывозе главнейшего продукта — ржи (38 коп.).

До войны немецкие экономисты расходились во взглядах на вывозные свидетельства. Рядом с принципиальными противниками и теми, кто требовал восстановления принципа тождества (Identitätsnachweis), имелись и такие, которые настаивали на сохранении существующего порядка, хотя и признавали полезным понижение пошлины на рожь до уровня 90-х годов. Во время войны, когда действие пошлин и свидетельств было приостановлено, да и фактически приостановилось бы все равно, за отсутствием хлебной торговли, большинство стало высказываться за то, чтобы ввозные свидетельства не восстанавливались впоследствии, ибо хотя они расширили площадь посевов ржи и тем облегчили пропитание во время войны, — но

они отнимают у страны нужный ей хлеб, да и способны вызвать репрессии со стороны других государств. Указывалось и на то, что эти свидетельства хотя и содействовали развитию сельского хозяйства, но в то же время и представляли значительную опасность: если бы в 1914 г. война началась не в августе, а в октябре, то из Германии было бы уже вывезено значительное количество хлеба за границу, и она очутилась бы в тяжелом положении.

Тем не менее после войны вместе с возрождением пошлин на хлеб и привозные свидетельства (зак. 1925 г.) были восстановлены. Порядок выдачи их тот же, что и до войны, с той только разницей, что срок действия свидетельств продлен до 9 месяцев и что они выдаются при вывозе не только злаков (пшеницы, ржи, ячменя, овса, полбы), но и стручковых растений. Системы тождества и теперь нет; на основании свидетельств можно ввозить без пошлин любой из указанных товаров. Другой вопрос, какое значение они будут иметь в настоящее время при значительно изменившихся, по сравнению с довоенным периодом, условиях. Это будет зависеть от того, восстановится ли экспорт ржи из Германии в прежних размерах и каково будет соотношение между экспортом и импортом хлебов. В последние годы (1924, 1925, 1926 и 1927) Германия экспортировала всего 42, 176, 281 и 125 тыс. тонн ржи вместо 934 тыс. в 1913 г., а импортировала 515, 361, 246 и 788 тыс. тонн вместо 353 в 1913 г., так что только в 1926 г. экспорт несколько превышал импорт, тогда как в остальные годы он значительно меньше, так что пока свидетельства не могут иметь того характера, какой они приобрели в последние довоенные годы.

ГЛАВА ШЕСТНАДЦАТАЯ
УСЛОВНО-БЕСПОШЛИННЫЙ ТОВАРООБМЕН

Lusensky. Der zollfreie Veredelungsverkehr 1903. Его же. Der zollfreie Veredelungsverkehr in Oesterreich-Ungarn und der Schweiz. (Zeitchr. für Socialwiss. 1905.) *Tschierschky*. Der zollfreie Veredelungsverkehr in der Textilindustrie. 1901. Его же. Die Neuordnung des zollfreien Veredelungsverkehrs. 1904. *Engel*. Der Veredelungsverkehr des oesterreichisch-ungarischen Zollgebietes. 1904. *Niendorf*. Der zollfreie Veredelungsverkehr. 1913. *Kalchberg*. Der zollamtliche Veredelungsverkehr in Oesterreich, dem Zollvereine und in Frankreich. (Jahrbücher für Nationaloekonomie und Statistik. B. XVI. 1871.) *Schmidt*. Zur Geschichte des deutschen Veredelungsverkehrs. (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. 1906. Jahrg. 62.) *Etienne* und *Vosberg-Rekow*. Zollrückvergütung. 1903. *Borgius*. Der zollfreie Veredelungsverkehr als neues handelspolitisches System. (Handelsmuseum. 1904. B. 19.) *Heckel*. «Veredelungsverkehr». (Handwört. der Staatswiss. 3 Aufl. B. VIII.) *Brümmer*. Der Veredelungsverkehr mit dem Auslande. 1925. *Ludwig*. Der zolfreie Veredelungsverkehr zwischen Deutschland und der Schweiz. 1927. *Claren*. Der zollfreie Veredelungsverkehr mit dem Auslande. 1927.

Pallain. Les douanes françaises. T. II. 1896. *Lecros*. «Admission temporaire». (Say. Dictionnaire des Finances. Vol. I.) *Paisant*. L'admission temporaire des blés et les bons d'importation. 1901. *Chapron*. De l'admission temporaire du froment. 1904. *Colson Blanche*. Les admissions temporaires et le prix du blé. 1896. *Maignial*. L'admission temporaire des blés. 1903. *Nogaro et Moyé*. Les régimes douaniers en France. 1910. *Delamorte-Félines*. Les douanes françaises. 1895. *Bossuet*. Ports-francs, zones franches. 1904. *L'Hote*. La douane en France et à l'étranger. 1922.

К. К. Миллер. Условно-беспошлинный ввоз для переработки и возврат пошлин в Германии. 1913. *С. С. Антонов*. Возврат пошлин в России. 1913. *К. Ю. Медзыховский*. Свободные гавани.

См. также *Landauer*. Handel und Produktion in der Baumwollindustrie. 1912. *Peez*. Die oesterreichische Handelspolitik in den letzten fünfundzwanzig Jahren. (Schriften des Vereins für Socialpol. 1892. B. 49.) *Frey*. Die schweizerische Handelspolitik der letzten Jahrzehnte. (Там же.) *Mamroth*. Die Entwicklung der oesterreichisch-deutschen Handelbeziehungen. 1887. *Herkner*. Die oberelsässische Baumwollindustrie und ihre Arbeiter. 1887. *Dijol*. Situation économique de la France sous le régime protectionniste. 1910. *В. К. Федоровский*. Торговля России с Францией и Бельгией. 1915. *Н. И. Костров*. Торговля России с Италией. 1915. *Н. Н. Шавров*. Внешняя торговля Персии и участие в ней России. 1913.

*

На ряду с возвратом пошлин другой способ освободить вывозимые товары от пошлин с входящего в их состав сырья заключается в установлении условного или временного беспошлинного товарообмена, главным образом привоза для переработки и обратного вывоза — это «admission temporaire», т. е. временное допущение, как называют французы, подчеркивая временный характер пребывания привозимых товаров, «Veredelungsverkehr», т. е. привоз для «облагораживания», для обработки, отделки, по немецкой терминологии, выдвигающей факт разделения труда между двумя странами, распределения между ними отдельных процессов производства. Суть его определяется нашим декр. 9 мая 1924 г. (ст. 163 и сл. Там. уст.) как «ввоз продуктов для переработки их в изделия или для окончательной отделки под условием обратного вывоза их в виде изделий в течение 9-месячного срока».

Это другая форма освобождения экспортируемых товаров от оплаты пошлиной обработанного сырья. То, что возврат пошлин совершает задним числом, впоследствии, при вывозе изделий, то временный беспошлинный привоз выполняет прямо и непосредственно. Возврат пошлин есть как бы изъятие товаров от оплаты пошлиной сырья, он достигает этого после двукратной операции получения и возмещения, и мобилизуя на промежуток между ними заключающийся в пошлинах капитал. Временный беспошлинный привоз есть действительное изъятие товаров от необходимости платить пошлины за привозное сырье, освобождая последнее при ввозе в страну от общей, установленной для всех прочих пошлины, пропуская его свободно через границу, так что торговец сохраняет деньги у себя в кармане, хотя с него и берется нередко залог, гарантия того, что товар будет обратно вывезен.

Но таким расширенным правам соответствуют и бо́льшие обязанности, льгота в одном направлении сопряжена со стеснениями в другом. Привозный товар, желающий пользоваться беспошлинным привозом, — в отличие от того, который добивается лишь возврата уплаченного, — не обладает свободой обращения на внутреннем рынке, для него установлен определенный путь, он должен выполнить принятые на себя функции и покинуть страну. Первоначально поэтому прибывший товар не выпускали из пределов таможенных складов — там под надзором таможни должны были выполняться все операции над ним

или же временно он мог удаляться в специально указанные промышленные заведения, откуда по обработке под их же надзором обязан был немедленно вернуться в таможенный склад. Такая система существует и ныне — рядом с возвратом пошлин — в Соединенных штатах: переработка привозных материалов, без очистки пошлиной, в вольных складах или — для металлов — в приравниваемых к ним металлургических заводах, под контролем таможни и со внесением обеспечения. (Отд. IV, М. N.)

Но Европа, не практикуя неограниченного возврата пошлин, вынуждена была пойти и дальше и предоставить товарам бо́льшую свободу, не делая их узниками таможенных складов, как бы отпускаемых временно под конвоем на честное слово. Ограничивалось лишь их пребывание определенным непродолжительным сроком, достаточным для перевозки на фабрику, обработки и возвращения обратно до границы, но не дающим им возможности оставаться дольше того, что им безусловно необходимо. Всякое лишнее пребывание в стране беспошлинно привезенного товара, задержка его до или после обработки давила бы на цены на внутреннем рынке, да и контроль над его действиями был бы затруднен, он мог бы уйти из поля зрения таможни, смешаться с прочими ему подобными и в результате остаться в стране.

Активную роль играет в этом товарообмене та страна, куда товар допущен для обработки под условием обратного вывоза, — отсюда и название «условно-беспошлинный привоз». В этой стране совершается активная операция переработки, производства, отделки — это страна временного привоза. Другая же страна, откуда товар родом, занимает пассивное положение, она выпускает свои товары для обработки за границу, здесь совершается временный вывоз. Впрочем, вывезенный товар по совершении соответствующих операций может не отправляться обратно, а продолжать свое путешествие для сбыта в третью страну — тогда это будет транзитный беспошлинный привоз. Для страны, в которой выполняется обработка товара, безразлична его дальнейшая судьба после переработки — лишь бы он покинул ее, ибо все товары данного рода, ввозимые на внутренний рынок, платят налоги на таможне. А для страны происхождения, из которой идет приток товаров для обработки за границей, во многих случаях даже выгоднее, чтобы они не возвращались, а отправлялись дальше, не загромо-

ждая внутреннего рынка, а добывая себе новые места сбыта.

Впрочем, для товара это не всегда одно и то же. Он ведь и так совершает продолжительное путешествие, а это выгодно лишь при отсутствии дополнительных расходов в виде таможенных пошлин. В третьих странах он их, во всяком случае, заплатит, временный привоз (для транзита) для них ведь не существует, к ним просто прибывает иностранный обработанный товар. Другое дело — при возвращении домой. Пользуясь в чужой стране беспошлинным привозом, товар рассчитывает на то, что такой же прием будет оказан ему и по возвращении назад. Таможенную черту ему ведь приходится пройти дважды — туда и обратно. Но надежда его может обмануть, второй льготы он может не получить, если родина его не признает пассивного беспошлинного привоза, если на возвращающиеся обратно товары она смотрит как на чужие, денационализированные, растерявшие свою прежнюю национальность, а вовсе не как на свои, произведенные в стране и лишь временно оставившие ее. Тогда рядом с активным временным беспошлинным привозом имеется (пассивный) временный вывоз, но с оплатой пошлины, ибо временный привоз или вывоз и временный беспошлинный привоз или вывоз далеко не одно и то же — первый вовсе не сопровождается необходимо вторым, а должен быть специально создан, установлен в качестве особого исключения из общего правила оплаты пошлиной всех привозимых в страну товаров данного рода.

А такие исключения, в сущности нарушающие таможенный протекционизм, освобождающие часть сырья от пошлины (при активной операции) или допускающие изделия беспошлинно (при пассивной), не могут не вызывать противодействия со стороны тех, кто добивается таможенной охраны, чьи интересы от такого прорыва таможенной черты неминуемо страдают. Поэтому-то временный беспошлинный привоз принадлежит к сравнительно молодым таможенным институтам, он появился не ранее начала и даже половины XIX века — раньше имелись лишь слабые зачатки, а в России о нем подумали лишь накануне войны.

Для временного привоза вообще — не только беспошлинного — не было в течение веков благоприятных условий. Он означает ведь прежде всего экспорт промышленных изделий, который вообще стал обычным явлением очень поздно, не раньше появления крупного производства, машин и фабрик; но речь идет не только об экспорте, а об экспорте изделий из

привозного материала, что встречалось еще реже; двукратные путешествия, сначала сырья, затем изделий, кочевание из страны в страну могло войти в привычку лишь со времени железных дорог. Но там, где такое разделение процесса производства было возможно, одна страна могла выполнять первоначальные операции, другая дальнейшие, и затем продукт возвращался из второй в первую или вывозился в какую-либо третью — там насчет выгодности для них такой частичной работы существовали взгляды, при которых облегчать временный привоз или вывоз не было никаких оснований. Ни та, ни другая страна не считала возможным довольствоваться одной операцией, желая захватить в свои руки все, от начала до конца,— товар должен быть доставлен в совершенно сыром виде и выйти из страны готовым, оконченным. Привоз, как и вывоз полуобработанных изделий, считался недопустимым, — первый отнимает у своего населения начальные стадии, второй — последние звенья в процессе производства.

Конечно, такая политика отрезывала путь всякому временному привозу. Перед ним стояли не привозные пошлины на пути туда и обратно, а запрещения с обеих сторон границы, которые вовсе не выпускали сырья из страны, не пропускали его в другую страну, как полуобработанный продукт, и не впускали его обратно в виде изделий. Пробиться чрез такие троекратные заграждения было столь трудно, что даже при наилучшей постановке контрабанды операция не имела смысла.

Но исключения все-таки были — при особо выгодных условиях и притом лишь временные. Таков был практиковавшийся в течение столетий (в средние века) вывоз английской шерсти на континент — во Фландрию для превращения в ткани, которые частью возвращались обратно в Англию, частью шли дальше во Францию, на Рейн, в ганзейские города и даже в Новгород. Путь для шерсти был невелик, фламандцы принимали ее охотно, на ней ведь покоилось их богатство; ее качество, соединенное с их техникой, обеспечивало изделиям из нее повсюду сбыт. Так что все условия для временного привоза — дешевизна транспорта, внешний рынок, свободный доступ сырья были налицо, — до тех пор, пока Англия не стала сама производить пряжу и ткани, запрещая вывоз шерсти, как и шерстяной пряжи (см. Кулишер. Лекции по истории экономич. быта, 6 изд., ч. I и II). Но запретить вывоз суровых тканей, неокрашенных и неот-

деланных она не могла: английская аристократия феодальной эпохи, как и джентльмены последующих столетий, одевались только в иностранное сукно, изящной внешности, мягкое, глянцовитое, темных цветов, прочно окрашенное. Отсюда вывоз в Нидерланды сурового белого сукна, возвращавшегося в отделанном виде в Англию, — операция временного привоза, которую фламандцы и голландцы поощряли, а англичане, несмотря на все стеснения и затруднения, не в силах были прекратить, пока, во второй половине XVII ст. валлонские и голландские красильщики и сукностриги не перенесли секрета претуры в Англию и не создали здесь отделки тонких сортов тканей. Тогда временный привоз сукна во Фландрию и Брабант прекратился, уничтожив и нидерландскую шерстяную промышленность.

В других случаях такого рода обмен имел пограничный характер, совершался между соседними местностями, являлся взаимопомощью в промышленной работе, наиболее целесообразным распределением процесса производства, не сопряженным с транспортом сырья или изделий. В том углу Средней Европы, где сходились различные, еще резко отделенные друг от друга, швейцарские кантоны с всевозможными германскими территориями и где в последние клином врезывались части Австрии, — там в XVII — XVIII ст. шерсть, лен, позже и хлопок в сыром виде и на различных ступенях их обработки, в виде пряжи, суровых тканей и т. д., проходили через много рук, чрез много хозяйств, хотя и сидевших почти рядом, но подвластных разным правительствам и потому отделенных друг от друга таможенными заставами. Поселившийся в Баденском Шварцвальде торговец раздавал сырье крестьянам швейцарского Санкт-Галлена или (австрийского) Форральберга и, получив от них пряжу, посылал ее в соседний Вюртемберг для обработки, иногда еще на Рейн или в Баден для окрашивания и сбывал готовые изделия в пределах Бадена, Австрии, а то и на Франкфуртской или Лейпцигской ярмарке. Такой транспорт товара из одной территории в другую, в виду пограничного его характера, не встречал препятствий; иногда выгодность его для населения заинтересованных областей, которое благодаря этому получало заработок, заставляла правительство выдавать специальный патент предпринимателю, открывавший ему доступ в пограничные местности, даже избавлявший его от тех или иных проездных пошлин.

Оживленные обороты такого рода производились в эту эпоху и в пределах Австрии, между соседними, тогда еще отделенными друг от друга пограничной чертой, территориями — Богемией и Силезией. В области льняной промышленности создалось междутерриториальное разделение занятий, которое, несмотря на все политические изменения, как бы силой своей внутренней целесообразности, крепко держалось в течение столетий. Силезия давала лен или пряжу, в Богемии, где производство отличалось красотой рисунка и вкусом, они превращались в суровый холст, а затем — это считалось обязательным, от этого зависела их слава — возвращались в Силезию или в Саксонию для беления и апретуры. Под именем силезского полотна или саксонского дамаста силезский торговец отправлял ткани в Милан и Барселону, в Англию и Голландию, или же ввозил их снова в Богемию. Австрийский тариф 1718 г. предусматривал такой свободный обмен между провинциями.

Грубая сила, оторвавшая Богемию от Силезии, создавшая из них политических врагов — после присоединения последней к Пруссии — угрожала будущности этой промышленности, состоявшей из двух неразрывно связанных между собою частей, тем более что Австрия решила во что бы то ни стало насадить беление и отделку холста в пределах Богемии. Лишь бесплодность этой попытки заставила ее пойти на уступки — допускать вывоз холста в пограничные местности Силезии, как и возвращение оттуда отделанных тканей. Разрешение Австрией привоза пряжи для обработки (тариф 1774 г.) принадлежит к числу первых проявлений временного беспошлинного привоза, ибо только здесь действительно было сделано исключение из общего правила, из запрещения, хотя и для пограничных только местностей Силезии, — совершался постепенный переход от пограничного товарообмена к новой системе.

Эпохой соглашений относительно временного беспошлинного привоза и вывоза являлась первая половина XIX века, когда Венский конгресс, перекроивший карту Европы на новый манер, разорвал прежние территории на части и скрепил последние с другими областями, когда из мозаики мелких и мельчайших территорий стали постепенно выделяться иные более крупные политические единицы, огораживавшие себя крепкими таможенными кордонами. Но оборвать давнишние экономические связи, установившиеся соседские отношения значило

нередко нанести огромнейший ущерб себе же самому, и если в отдельных случаях это все же делалось, то другие факты свидетельствуют о готовности подчиниться экономической необходимости, допускать переход через границу в ту и в другую сторону товаров, обработанных или для дальнейшей обработки. Инициатива исходила в особенности от пассивных стран, сбыт которых нередко зависел от совершения за границей тех или других посредствующих или конечных процессов над их изделиями — от Швейцарии, на которую в соседней Австрии работали многочисленные кружевницы, от Нидерландов и Бельгии, находившихся в теснейших сношениях с Прирейнской областью, вошедшей в состав Пруссии, и т. д. Состоялся ряд соглашений, допускавших беспошлинный привоз и вывоз хлопка и шерсти, доставленных для пряденья льна и хлопка, привоз и вывоз пряжи и тканей — для беленья, валянья, окраски, привоз и вывоз зерна — для размалывания, проволоки — для разрезыванья, полирования, закаливания, наконец, скота для выпаса или для стойлового кормления.

Пруссия уже тарифом 1818 г. признала принцип «облегчения в обложении» временно привозимых для переработки и обратного вывоза товаров. Но еще и впоследствии такое освобождение рассматривалось как совершенно исключительная льгота, применимая лишь в крайнем случае, когда от «прекращения такого обмена и обременения его обычное распределение производства между соседними территориями могло бы сильно пострадать, и только по выяснении того, нет ли менее опасных и менее вызывающих протесты средств, чем льготы в уплате податей». Льготы эти имели временный характер, сводились часто к освобождению от половины пошлины и от некоторых внутренних (многочисленных еще в то время) сборов, давались на очень краткий срок и под условием привоза и вывоза через ту же таможню, — во всем проявлялась сильнейшая боязнь контрабанды, опасения, что надзора слишком мало. Лишь иногда, когда временному привозу ставились новые, более широкие задачи сближения целых государств, когда он должен был служить посредствующей ступенью к полной отмене пограничных застав, делал первые шаги в виде прорыва таможенной черты, — лишь тогда, когда речь шла о включении новых государств в германский Таможенный союз или о принятии в его состав Австрии, стороны оказывались более щедрыми, двери

для временно привозимых товаров шире раскрывались. Но зато и раздавались жалобы фабрикантов на то, что у них отнимают работу, отдавая ее иностранцам, требования прекратить пассивную переработку — беспошлинный привоз переработанных за рубежом товаров. За хлопчатобумажными предприятиями, у которых отнимали окраску и отделку, шли всевозможные заводы, косвенно страдавшие, — машиностроительные, мыловаренные, крахмальные, красочные. И коль скоро самая цель сближения была достигнута — государство включено в таможенный союз, или надежда на осуществление ее исчезала, — Пруссия не желала делить свою власть с Австрией, и свобода временного привоза прекращалась: в первом случае меньшее поглощалось большим, граница совершенно открывалась, на жалобы фабрикантов не обращали внимания, тогда как во втором случае сила оказывалась в их руках — стоило ли наносить ущерб своим ради заведомо чужих?

Равное — хотя и равно подозрительное — отношение к активной и пассивной переработке все более уступает место разграничению одних частей одного и того же акта: первое принципиально признается, хотя и допускается в определенных границах, второе — принципиально нежелательно, и лишь необходимость считаться с обстоятельствами заставляет итти на уступки одни государства, тогда как другие дают ему полный отказ, что, конечно, не прекращает междутерриториальный обмен для переработки, а лишь затрудняет его, заменяя вторую операцию — беспошлинный обратный привоз уплатой пошлины при возвращении товара. Италия знала: «importazione e esportazione temporanea», и активную и пассивную переработку: она также допускала беспошлинно русское зерно для перемола или переработки его в макароны, как и возвращающиеся шелк и шелковые охлопья, посланные за границу для окрашивания, — производство это у нее мало развито, и всякое стеснение заграничной переработки тормозило бы дальнейшие процессы производства. По той же причине — недостаточный спрос в стране, чтобы стоило устраивать специальные заведения для данной операции, дороговизна и худшее качество известного процесса — и Швейцария вынуждена была открывать двери и обратно возвращающимся товарам — пассивная беспошлинная переработка в виде валянья или вышиванья тканей, насечки пил, сборки машин, отделки кож и т. п.; ей удалось даже за-

ключить конвенцию с Германией в 1904 г., на основании которой стороны взаимно признали как активную, так и пассивную беспошлинную переработку для ряда товаров (шелк, пряжа и ткани, шкуры и пушной товар, предметы, возимые для лакирования и раскрашивания).

Для Швейцарии это был значительный успех, ибо с другими странами Германия отказывалась вступать в соглашения, не желая брать на себя обязанности беспошлинно допускать свои вывезенные в другие страны для переработки товары. Автономно же Германия, лишь в виде редкого исключения, шла на это; она, напр., допускала беспошлинно материи, вывозимые для вышивания на Мадеру, Азорские и Канарские острова — жители там имеют навык в этой работе, а за границей их изделия можно было выдавать за японские вышивки или, во всяком случае, конкурировать с Японией.

В результате пассивная переработка была в Германии (в 1910 г.) в 6 — 7 раз меньше активной (38 млн мар. вместо 240), в Австро-Венгрии разница еще больше (по данным 1902 г. беспошлинный привоз иностранных товаров — 85 млн; обратное возвращение беспошлинное $1^1/_2$ млн). Если к этому еще прибавим, что для Франции беспошлинного возвращения товаров вообще не существует, да и в законе России 23 марта 1914 г. о нем совсем не упоминается, то кажется, что система временного допущения приняла односторонний активный характер, на обратном пути товар никаких облегчений не встречает.

Активная свободная переработка поднялась в Германии за десятилетие 1900 — 10 гг. на 70% (с 135 до 240 млн мар.), достигнув почти 3% общей суммы привоза, причем различаются две группы, в зависимости от того, совершается ли «облагораживание» за счет проживающего у Германии (Eigenveredlung, за собственный счет) или находящегося за границей лица (Lohnveredlung, по заказу). Первое обнимает почти $^5/_6$ всего условно-беспошлинного привоза (в 1910 г.), причем значительная часть после переработки идет дальше транзитом. Такое частно-хозяйственное деление хотя и не вполне, но все же в значительной мере совпадает с другим, весьма важным разграничением активной переработки на два вида. Один — переработка в полном смысле слова, выполнение основного процесса, выделка из иностранного сырья фабрикатов, открытие привозным материалам свободного рынка у себя для того, чтобы собствен-

ным изделиям, в свою очередь, открыть свободный рынок за границей, когда возврат пошлин и установление временного беспошлинного привоза совпадают по своим функциям, задачам и последствиям. Таков привоз зерна для помола, сала или оливок для переработки в мыло, риса для крахмальных предприятий, кож сырых для переработки, хлопка для выделки пряжи и тканей, чугуна для переделочных заводов, железа и стали для машиностроительных заводов.

Напротив, другая категория имеет дополнительный характер. Это частичные процессы, нередко один незначительный фазис в производстве, то последний акт, то промежуточный, одна из ступеней обширной лестницы. Только на эту ступень товар поднимается за границей, тогда как все остальное, почти весь подъем он совершает у себя дома. Здесь цель — применение народного труда и к иностранным изделиям, доставление заработка новым или уже существующим видам производства; а для привлечения этих товаров необходим беспошлинный доступ, иначе продолжительный путь ради одной какой-либо операции не имеет смысла. Среди этой второй группы выделялась всегда и выделяется до сих пор апретура тканей в широком смысле, т. е. окраска, набивка узора, беленье, графировка, мерцеризация, плиссировка, почему самую временную переработку нередко именуют беспошлинным привозом для апретуры. Но такой же характер имеет временный привоз всякого рода сырья для очистки, сушенья, размельченья, шляп для гарнирования, железных товаров для эмалирования, машин для сборки, всевозможных товаров для починки, лакировки, полировки, раскрашивания, гравирования, позолочения и т. д. Для таких операций пассивная свобода столь же необходима, как активная. Когда пряжа идет за границу не для превращения ее в ткани, а исключительно для смешения с другими сортами, когда бархат и плюш в неразрезанном виде вывозятся только для разрезывания и затем возвращаются обратно, клинки ножей экспортируются для вставления их в рукоятки, сделанные за рубежом, а кольца из томпака для прикрепления их к часам, — тогда всякому ясно, что такой товарообмен всецело построен на свободе от пошлин, и притом в обоих направлениях; без этого условия он не может народиться или должен вскоре за невыгодностью исчезнуть.

Но условно-беспошлинный привоз имеет еще третью, по-

жалуй, наиболее важную цель. Являясь нередко «последним якорем спасения» для экспортирующей индустрии, «единственным средством, предохраняющим ее от опасностей протекционизма», он может стать в руках правительства сильным оружием в борьбе с синдикатами и трестами, с системой dumping, с чрезмерным поднятием цен на внутреннем рынке. Синдикаты как бы намеренно всеми силами стараются убить собственное производство, вынужденное обрабатывать их продукты, отдавая иностранцам те же товары за полцены. А тут они встречаются с препятствием: вывезенное ими сырье возвращается обратно в страну без уплаты пошлин, экспортеры выделываемых из него товаров вовсе не оплачивают его более втридорога, оказываются в равном с иностранцами положении. А это, конечно, давит вообще на внутренний рынок, нормирует цены, не дает синдикату всей пошлины.

Очевидно, здесь он встречается с противником весьма опасным, способным подорвать его планы. Все зависит от того, насколько широка эта «входная дверь в таможенной стене». Синдикаты стараются ее всячески прикрыть, и им это удается. Правительство не решается доставлять им чрезмерно крупные неприятности, хотя в борьбе с dumping'ом, вред которого признается всеми, это еще сравнительно безобидная мера: протекционизм сохраняется попрежнему, не требуется отмены пошлин на выбрасываемые за границу по удешевленной цене товары, облегчается только экспорт, освобождаемый от таможенного бремени, падающего на сырье. Но и это редко удается. Синдикатам на-руку общая вражда промышленников к системе условно-беспошлинного привоза, якобы вредной и опасной. Временный привоз, поощряя одни отрасли, по их словам, убивает другие, создавая им вследствие более дешевой обработки, которой эти товары иначе не пользовались бы, опасных конкурентов за границей. [1]

[1] Так, напр., Австрия ходатайствовала в Германии о допущении туда временного беспошлинного привоза изготовляемых в Штирии сошников, последние, после обработки на германских заводах, должны быть вывезены в Россию и Румынию. Но немецкие промышленники находили это невыгодным для себя, ибо создалась бы новая конкуренция со стороны Австрии ввозимым немцами в Россию и Румынию земледельческим орудиям. В другом случае Германия отказала в беспошлинном привозе некоторых специальных видов английских материй для выделки из них пальто и костюмов, отвечающих английскому вкусу. Она находила возможным допустить такую меру лишь при наличности гарантий, что изготовленная из английского материала одежда будет попадать только в Англию, но не

Протекционисты имеют на своей стороне весьма могущественного союзника — в лице системы тождества привозимых и вывозимых товаров. Требование тождественности исключает многочисленные категории продуктов из списка допускаемых к временному привозу без уплаты пошлины. Между тем такое требование предъявлялось с первых дней появления временного привоза, и если от него и отступали в том или другом случае, то все же в конце-концов приходилось восстанавливать этот основной принцип.

Во Франции admission temporaire известна была уже со времени закона 1836 г., но первоначально применялась еще мало. Мукомолы и механические заводы добивались замены тождественности для привозного зерна и чугуна системой эквивалента или субституции, ссылаясь на то, что требование тождественности слишком стеснительно. В 50-х годах их желания были удовлетворены, а раз одни товары получили такую льготу, то эквивалентом приходилось довольствоваться и в других случаях. Между тем, вследствие этого, на юге Франции (главным образом в Марселе), где не хватало собственной пшеницы, импортировалось в большом количестве иностранное, в особенности русское зерно на началах временного привоза, т. е. без уплаты пошлины, а чтобы очистить этот привоз соответствующим вывозом муки, импортер подыскивал себе где-нибудь на севере поблизости от границы мельника, который за $3^1/_2$ фр. вывозил муку, погашая таким образом временный привоз пшеницы. Отсюда иностранная пшеница оставалась на юге, уплатив вместо пошлины в 7 фр. приблизительно половину, а это давило на цены, и южные сельские хозяева не выручали ожидаемой пошлины. Мельник же не был вполне освобожден от пошлины: он купил на севере зерно, нередко уплатил почти всю пошлину, а довольствовался лишь второй половиной, хотя этот минус значительно устранялся плюсом — расположением мельницы на границе, так что везти было недалеко.

в другие страны, куда германские фабриканты вывозят однородные материи. Германские заводчики протестовали и против беспошлинного привоза кованой жести в Германию для выделки из нее кухонной посуды. Однако, привоз ее был все же разрешен, ибо выяснилось, что германская жесть, в виду ее высокой цены, по сравнению с конкурирующими с ней изделиями английских, бельгийских и нидерландских заводов, не может быть использована для этих целей; немецкие заводы никакого ущерба от беспошлинного привоза не потерпят, так как все равно не могут экспортировать своих изделий. (К. К. Миллер).

С чугуном совершался однородный процесс, но только в обратном порядке. Механические заводы севера приобретали английский чугун на основаниях «временного допущения», заводы же центра вывозили машины, построенные из французского чугуна, выделанного в том же районе. Вместо изделий из привезенного, более ценного английского чугуна вывозились машины из французского более дешевого материала, т. е. менее ценный товар, чем имелось в виду при разрешении беспошлинного привоза, — обходилась более высокая пошлина на английский чугун. Шведское железо высокого качества в 300 фр. очищалось вывозом рельс ценностью в 180 фр. Хорошей привозной стали в 2 000 фр. соответствовал вывоз изделий из стали низших сортов в 600 фр.

В результате получалась спекуляция вывозными свидетельствами, именуемыми acquits à caution и передаваемыми импортером экспортеру с уплатой последнему части пошлины, обращавшейся, однако, благодаря вывозу более дешевого товара, в экспортную премию. Но кроме того привоз сырья и вывоз изделий совершались в двух разных районах — один чрезмерно наполнялся, другой — пустел. Жалобы на падение цен зерна, жалобы Бельгии и Германии на вывозную премию на муку и машины заставили Францию отказаться от системы эквивалента. Разрешение привоза чугуна выдавалось отныне лишь владельцам механических заводов; здесь должна производиться переработка, промышленник обязан представить список изготовленных из привезенного чугуна изделий и при вывозе подтвердить, что они произведены на его заводе. Для муки установлена обязательность вывоза чрез ту же таможню, а в 1902 г. прибавлено новое требование, заменившее в сущности временный привоз возвратом пошлины. Последняя уплачивается при импорте зерна, выдается именное свидетельство без права передачи; лишь при предъявлении его притом тем же лицом и в течение определенного срока возвращается при вывозе муки пошлина.

При издании нового таможенного тарифа во Франции в 1910 г. список предметов, которым разрешено временное пребывание, был значительно расширен. Но и теперь для многих товаров невозможность проводить принцип тождества являлась камнем преткновения — они не могут воспользоваться льготой. Страдала, например, химическая промышленность: для получения известного продукта можно воспользоваться различными

материалами, заменить один другим, более дорогой иностранный более дешевым местным, меняется и выход изделий, сообразно технике производства, применению того или другого процесса. А раз убедиться в том, что экспортируемый товар произведен из определенного материала, взятого в определенном количестве, невозможно, то Франция вовсе не допускает временного привоза.

Еще строже держалась этого принципа Бельгия. В качестве условия допущения беспошлинного привоза для переработки и она ставила возможность снабжения привозимых товаров таможенными пломбами, клеймами, печатями, причем они должны быть непременно в полной сохранности. Но как это сделать с зерном, привозимым для перемола, или с рисом, подлежащим очистке? Как сохранить знаки на тканях, привезенных для окраски, — клейма сотрутся, или для набивки узора — пломбы уничтожаются набивным валом.

Поэтому другие страны — Италия, Швейцария, Германия, Австрия, — не отказываясь от того же принципа тождественности, все же понимают термин «тождественность» шире, признавая, что гарантия ее, способы поверки и контроля могут быть разнообразные. Кроме казенных печатей и пломб, применяется взвешивание материй до и после переработки и подробное описание их с приложением проб и образцов, поверка на основании торговых книг, фактур и накладных, доказательство того, что импортер владеет соответствующей фабрикой или заводом и имеет заказ на определенные товары, или те имеют место производства изделий под наблюдением таможни, или помещение под ее надзором полученных материалов и выдача их лишь с ее разрешения, ведение таможней особого счета прихода и расхода иностранных материалов с сопоставлением количества привезенного сырья с выпускаемыми изделиями на основании нормального выхода продукта. [1]

[1] В Германии, напр., для фабрик, изготовляющих рисовый крахмал, и для маслобоен, выделывающих растительное масло, если они пользуются беспошлинным привозом сырья, заводится в таможенном учреждении особый счет, где записываются все поступающие на фабрику сырые материалы и все выпускаемые из нее для вывоза готовые продукты, причем на основании установленного процента выхода исчисляется содержащееся в последних количество сырья. Владелец предприятия обязан для получения разрешения представить подробные сведения о фабричных помещениях, в особенности о тех, где помещаются материалы и готовые продукты, и не может производить в них изменений без согласия таможенных властей; книги подлежат ревизии последних. В Италии для получения

Но все это настолько затрудняет и усложняет производство, вносит так много формальностей для промышленника, налагает на него столько ответственности, наконец, — и прежде всего,— обставлено такими дополнительными расходами для него (содержание контролирующих чинов, отведение для них помещения в предприятии, дополнительное счетоводство, новые постройки, по особому плану, специальные склады для хранения сырья), что все это вместе взятое (да еще залог иногда) ставит под знак вопроса всю систему условного беспошлинного привоза. Имеет ли она смысл при таких условиях? Не перевешивается ли плюс в виде меньших расходов на сырье минусом в качестве затруднений производства, вследствие лишения свободы действия и массы новых накладных расходов?

Иначе говоря, и система временного беспошлинного привоза для обработки является лишь слабым паллиативом против удорожающего и делающего невозможным экспорт усиленного протекционизма. В немногих отдельных случаях это средство помогает, в других же — большинстве — оно бессильно: стеснение экспорта остается одним из основных пороков протекционизма, растущим параллельно его развитию и от него неотделимым.

И в настоящее время условно-беспошлинный товарообмен не прекратился. Он возродился после войны. При установлении во Франции декретом 23 апреля 1920 г. списка предметов роскоши, привоз которых запрещен, было сделано исключение для привоза тех же товаров в целях переработки (на основаниях «временного допущения») и обратного вывоза. Впоследствии во Франции издавались специальные постановления относительно отдельных товаров, привозимых на началах условно-беспошлинного товарообмена. Так, распоряжением 8 февраля 1922 г. был восстановлен временный беспошлинный привоз кукурузы на тех же условиях, которые были определены законом 29 марта 1910 г. Австрия законом 10 июня 1920 г. значи-

разрешений на беспошлинный привоз металлов, предназначенных для постройки паровых машин, котлов и железнодорожных вагонов, проситель обязан представить засвидетельствованную копию договора о принятой на себя постановке этих товаров и удостоверение торговой палаты, что он действительно владеет заводом, приспособленным для их постройки, с приложением чертежей сооружаемых машин, котлов или вагонов. Он должен обязаться подчиняться надзору внутри завода, а при проверке товаров при ввозе и вывозе импортированные материалы должны находиться в помещениях, запираемых на два ключа, один из которых должен храниться в таможне; промышленник обязуется возместить все расходы по надзору и контролю таможенными чинами.

тельно облегчила, по сравнению с до-военным временем, условно-беспошлинный привоз, допустив его для целого ряда видов сырья и полуфабрикатов. В Италии после войны был восстановлен список товаров, допускаемых к временному привозу и вывозу на основании королевского указа 18 декабря 1913 г. Указами 7 мая, 16 и 28 декабря 1922 г. присоединены новые товары. Последними двумя указами допущен временный беспошлинный привоз бумаги или пряжи из манильской пеньки, джутовой пеньки, бумажной пряжи или латунных пластинок, если все эти товары предназначены для изолирования электрических кабелей и проводов, далее, искусственного шелка-сырца для сучения и окрашивания, стекла для выделки из него фотографических пластинок, алюминиевой жести для изготовления кухонной посуды. Беспошлинный привоз материала, из которого выделываются изоляторы, разрешен на два года, привоз прочих товаров для переработки на годичный срок. И в последующие годы (в том числе в 1927 г.) Италия снова расширяла список отпускаемых к переработке товаров. Португалия в тарифе 1923 г. предусматривает условный беспошлинный привоз. Бельгийский таможенный тариф 1923 г. также упоминает о нем, причем в отношении пассивного товарообмена устанавливает, что с возвращающихся из-за границы после переработки товаров взимается не более 15 — 30% с увеличившейся, благодаря ей, ценности товара. Беспошлинного возвращения товаров она, следовательно, не признает, но все же делает уступку в смысле установления пониженного обложения таких товаров при их обратном привозе.

В торговых договорах до войны об условно-беспошлинном товарообмене упоминалось весьма редко. Государства не желали связывать себя в этом отношении какими-либо обязательствами. Теперь, напротив, мы находим в некоторых из них и постановления этого рода. Вполне понятно, что они имеются в договорах, заключаемых ныне разъединенными частями прежде единой австро-венгерской монархии, составлявшей (хотя это и устанавливалось на известный срок) единую таможенную территорию. Если связь между этими областями не восстановляется в форме таможенного союза, чему Сен-Жерменский и Трианонский мирный договор не препятствуют, то это приходится делать хотя бы частично и в виде суррогата посредством допущения временного беспошлинного товарообмена.

*

Однако, для изменившихся условий характерно, что постановления этого рода, содержащиеся в договоре между Австрией и Чехо-Словакией 4 мая 1921 г. (заключит. проток., приб. 5 к ст. IX) и между Австрией и Венгрией 8 февраля 1922 г. (прил. 3 к ст. VIII) содержат не освобождение привозимых для переработки или возвращающихся после нее товаров от привозных пошлин (или вывозимых для переработки от вывозных пошлин), а лишь изъятие таких товаров от существующих запрещений привоза и вывоза — сырье и полуфабрикаты могут свободно вывозиться для переработки и после этого возвращаться обратно. При этом договаривающиеся стороны оставляют за собой право определять условия, на которых допускается обратный вывоз (из страны, где совершена переработка) или обратный привоз переработанного товара. Таким образом, о беспошлинном товарообмене и речи нет, признается вполне достаточным, если товарам будет гарантирована свобода вывоза и обратного привоза, которой те же товары в других случаях лишены. Напротив, швейцарско-итальянский договор 27 января 1923 г. устанавливает свободу от всякого рода пошлин как привозных, так и вывозных, как в стране, где совершается переработка, так и там, куда товары возвращаются в переработанном виде. Однако это касается только шелка и всякого рода шелковых или полушелковых изделий, привозимых для беления, окраски, вторичной окраски, набойки, апретуры или иной операции. Свобода, следовательно, предоставляется только одному товару.

Взамен соглашения о взаимном условно-беспошлинном товарообмене между Германией и Швейцарией, входившего в состав заключенного между ними торгового договора 1911 г., в 1926 г. между ними последовало такое же соглашение, которое однако не вошло в самый договор, а имело место в форме обмена нотами. Но соглашение это касается лишь текстильных изделий, так что значительно уже, чем предусмотренное договором 1911 г.

В России закон 23 марта 1914 г., предусматривавший беспошлинный привоз иностранных товаров для переработки их, в виду наступления войны, остался мертвой буквой. В СССР согласно декрету 9 мая 1924 г. (ст. 163 и сл. Там. уст.) такой привоз (на 9-месячный срок) может быть разрешен в каждом отдельном случае по постановлению Таможенно-тарифного комитета.

Г Л А В А С Е М Н А Д Ц А Т А Я

ПОРТО-ФРАНКО И ВОЛЬНЫЕ ГАВАНИ

Литература. *Duthoya.* Villes franches — ports-francs. Entrepôts de douanes. 1899. *Boucher.* Les ports-francs. 1902. *Bossuet.* Ports-francs, Zones franches. 1904. *Redier.* Les ports-francs (Revue politique et parlamentaire, 1901). *Aftalion.* Les ports-francs en Allemagne et les projets de creation des ports-francs en France (Revue d'économie politique. 1901). *Masson.* Ports-francs d'autrefois et d'aujourd'hui. 1904. *Puilonard.* Les ports-francs. 1904. *Chaussegros.* Ports-francs et Zones franches. 1911. *Hugot.* Les ports-francs. Etat de la question en France. 1906. *Darras.* La création des Zones franches. (Revue de la marine marchande. 1917.) *Czörnig.* Ueber den Freihafen in Venedig. 1831. Sind Freihäfen noch zeitgemass? *Appelius.* Die Freihäfen und ihre Berechtigung in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. 1867. *Tuch.* Die Sonderstellung der deutschen Freihäfen. 1878. Его же. Sonderstellung und Zollanschluss Hamburgs. (Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft. 1882.) *Treitschke.* Der letzte Akt der Zollvereinsgeschichte (Preussische Jahrbücher. 1880.) *Verdin.* Ueber die Wirkungen der Aufhelung des Freihafens von Triest. (Zeitschr. für Volkswirtschaft, Socialpolitik und Verwaltung. 1896.) *Ehrenberg.* Wie wurde Hamburg gross? Die Anfänge des Hamburger Freihafens. 1888. Его же. «Freihäfen» (Handwört. der Staatswiss). *Lahusen.* Bremen und seine Sonderstellung. 1883. *Dollot.* Le port-franc de Hambourg. (Revue politique et parlam. 1903.) *Lehmann-Felskowski.* Bremen und die Entwicklung der bremischen Häfen. 1905. *Engel.* Die Freihafengebiete in Oesterreich-Ungarn. 1906. *Bubenberg.* Der Hamburger Hafen. 1909. *Behr.* Zollanschlüsse und freie Niederlagen. (Zeitschr. für Zollwesen und Reichssteuern. 1901.) *Kugler.* Die Entstehung der neuen Freihafenformen. 1922.

Wiedenfeld. Die nordwesteuropäischen Welthäfen. 1903. *Rühl.* Die Nord-und Ostseehäfen im deutschen Aussenhandel. 1920. *Flügel* Die deutschen Welthäfen Hamburg und Bremen. 1914. *Gehrke.* Bremens Warenhandel und seine Stellung in der Weltwirtschaft. 1910.

К. Ю. Медзыховский. О свободных гаванях. 1910. *Л. Г. Барац.* О введении свободных гаваней в России. 1914. *В. Ф. Экерле.* Вольная гавань в Одессе, ее значение и устройство. 1913. Материалы торг.-промышл. съездов и съездов судовладельцев в Одессе (1910 и 1912 гг.). Вольная гавань в Одессе, ее значение и устройство (без имени автора, соч., представленное на конкурс в одесский Биржевой комитет).

Кулишер. Проектируемое учреждение вольных гаваней в России. (Извест. по внешн. торговле. 1917. №№ 28, 29, 34, 35).

1. ПОРТО-ФРАНКО

Для развития экспорта необходимо, как мы видели выше, освобождение вывозимых товаров от пошлин, взимаемых при ввозе материалов и машин, употребленных при их изготовлении. Но такое освобождение в форме ли возврата уплаченных пошлин или временного допущения товаров в страну без уплаты их и под условием обратного вывоза в переработанном виде, сопряжено со значительными неудобствами: либо приходится следить за тем, чтобы вывозились те же товары, которые привезены были (для обработки), и в таком случае устанавливать строгий контроль, сопряженный с большими стеснениями для импортера, кроме того ограничивать освобождение от уплаты пошлин лишь немногими товарами, в отношении которых вообще только и возможно проведение принципа тождественности. Либо такой тождественности не требуется, таможенный надзор значительно сокращается, но зато возникает спекуляция вывозными свидетельствами и получаются экспортные премии со всеми их отрицательными последствиями.

Устранение всех стеснений, связанных с таможенным надзором, с одной стороны, и в то же время предотвращение скрытых вывозных премий возможно только одним способом — отведением известной части государственной территории, находящейся на границе государства, и объявлением ее экстерриториальности в таможенном отношении, таким образом, чтобы этот участок территории был отделен от прочих областей государства таможенной границей. Привозимые туда товары могли бы без уплаты пошлин подвергаться переработке и вывозиться обратно за границу. Раз этот участок территории отделен таможенной чертой от прочих частей государства, следовательно, товары за пределы его не могут проникать беспошлинно, то очевидно, не только никаких таможенных стеснений при обработке товаров в его пределах получаться не может, но и вообще устраняются какие бы то ни было таможенные формальности, ибо эта часть территории находится как бы за границей, следовательно, то, что там происходит, никакого отношения к таможенным учреждениям не имеет.

Такой характер имеют порто-франко. Это портовые города с прилегающей территорией, нередко обширной областью, выделенные из общей таможенной черты государства. В пределах

всего района порто-франко товары не только могут выгружаться, храниться, подвергаться переупаковке, рассортировке, но допускается и переработка их без каких бы то ни было формальностей и ограничений и без уплаты каких-либо пошлин, пока они не проникают внутрь страны. В этих вольных городах и вольных территориях привозные товары потребляются без уплаты пошлины местным населением, и возникающие там фабрики и заводы обрабатывают привозные материалы, не уплачивая за них пошлин. Лишь в том случае, если эти товары ввозятся дальше в глубь страны, им приходится при переходе таможенной границы (поскольку таковая существует, см. ниже) уплачивать пошлины наравне со всеми иностранными товарами.

Порто-франко возникли из вольных городов, из тех свободных коммун, расположенных у моря, которые составляли самостоятельные в хозяйственном отношении единицы, отделенные от других территорий таможенными заставами и которые в то же время освобождали своих купцов (в противоположность иногородним и иностранным) от всяких сборов и пошлин. Благодаря этому, купцы вольного города имели возможность привозить в пределы его и окружающей его территории товары беспошлинно, но в случае дальнейшего вывоза их в другие части страны обязаны были уплачивать пошлины, так как все другие города и территории в свою очередь устанавливали таможенные заставы. Таким образом о создании порто-франко путем определенных мероприятий, как полагают некоторые исследователи, — говорить не приходится. Они возникли совершенно естественным путем, под влиянием существования самостоятельных в политическом и экономическом отношении, отделенных друг от друга таможенными заставами, территорий. Если первоначально в таком положении находились все приморские города, пользовавшиеся вольностями (политической самостоятельностью), так как они имели возможность свободно развивать свою морскую торговлю, то некоторым из них удалось сохранить свои привилегии в области торговли и впоследствии, когда государства стали объединяться в таможенном отношении. Они добивались того, чтоб их не включали в общую таможенную черту; последняя проходила не на самой границе государства, а за территорией данного портового города и его района.

Так возникли, напр., порто-франко во Франции — в Марселе, Байонне, Лориан и Дюнкерк. Когда Кольбер произвел таможенную реформу, объединив значительную часть Франции в одно таможенное целое, то эти портовые города, хотя и потеряли свои прежние привилегии в политическом отношении, но все же не вошли в таможенную границу, а находились за ее пределами. Они были отделены границей от прочих областей Франции, но не от иностранных государств, ибо одновременно они значительно понизили сборы, взимавшиеся при ввозе товаров с иностранных купцов и иностранных кораблей, хотя различие между иностранцами и местными жителями не исчезло вполне. В однородном положении находились, хотя они и не были оффициально объявлены порто-франко, ганзейские города Гамбург, Бремен, Любек. Они были самостоятельными государствами и отделялись таможнями от прочих германских территорий, у себя же они понизили привозные и вывозные пошлины до $^2/_3$ — $1^1/_2$% с ценности товара, а собственных граждан совершенно освобождали от этих сборов.

Другие порто-франко, возникшие в XVII — XVIII ст., как, напр. Марстранд в Швеции, Альтона, принадлежавшая Дании, Ливорно в Тоскане, приравнивали иностранных купцов к местным жителям, устанавливая для тех и других одинаковые незначительные сборы или даже освобождая от всякого рода сборов; мало того, эти порто-франко предоставляли полную свободу проживания жителям всех национальностей и вероисповеданий, что в те времена, в эпоху жестоких преследований гугенотов, последователей различных сект и т. д., особенно ценилось; эти города являлись и убежищами для преступников, банкротов и других лиц, подлежавших наказанию. (См. мои Лекц. по истории экон. быта 6 изд., т. II, 1923. Стр. 152 и сл.)

Другую группу составляли порто-франко, учрежденные в колониях. Они были созданы главным образом Англией, когда последняя с начала XIX века стала открывать доступ в свои колонии не только всем своим подданным (ранее торговля составляла монополию определенных компаний), но и иностранным купцам и судам. Но первоначально последние допускались свободно лишь в некоторых пунктах, напр., в Индии в Сингапуре и Гонг-Конге, где и возникли два крупных порто-франко. Впоследствии примеру англичан последовали и гол-

ландцы, открыв доступ иностранным судам в Макао, позже и на Суматре, но было уже поздно: Англия успела уже создать в своих порто-франко центры, которые посещались судами всех наций и где происходил оживленный обмен с торговцами всевозможных азиатских народов. Эти английские порто-франко, как и порто-франко, учрежденные Англией в Европе, Мальта и Гибралтар, отличались тем, что они либо представляли собою острова, как Гонг-Конг, Сингапур и Мальта, или же, как Гибралтар, составляли владение Англии, простиравшееся на небольшую область порто-франко, тогда как за пределами ее начиналась иностранная территория. И в тех, и в других случаях не было надобности создавать новую таможенную черту, порто-франко возникало в силу одной лишь предоставленной судам всех наций свободы входить в данную гавань и разгружать товары без уплаты пошлин.

Наконец, к третьей группе порто-франко относятся те, которые возникли, напр., в России: в 1817 г. в Одессе, в 1858 г. во Владивостоке, в Якутской и Приморской областях (также в 1858 г.), в г. Кола и на Мурманском берегу. Здесь учреждение порто-франко вызывалось не столько или не только стремлением развивать свою торговлю на этих в то время весьма отдаленных окраинах, но и желанием облегчить заселение края и приобретение населением необходимых предметов, предоставлением ему льготы беспошлинного привоза товаров. При этом как во Владивостоке, так и на Мурманском берегу порто-франко не только распространялось на весьма обширную территорию (напр. на весь Амурский и Уссурийский край, на всю Якутскую и Приморскую область), но вообще не было отделено таможенной чертой от прочих местностей империи. Провоз товаров из портов Охотского моря или из Владивостока в Западную Сибирь или с Мурманского берега внутрь России обошелся бы до постройки железных дорог, соединяющих прочие местности с этими областями, гораздо дороже, чем уплата пошлин, и не было основания опасаться, что привезенные в эти порты беспошлинно товары проникнут в другие части страны.

Огромное значение порто-франко в прежние времена состояло в том, что при господстве повсюду запрещений привоза товаров на иностранных судах или запрещений привоза иностранных товаров в данное государство, а также стеснений, установленных для иностранных купцов, порто-франко открывали им сво-

бодный доступ, делая возможным привоз всякого рода товаров как местными купцами, так и иностранными, и на любых судах. Последние во время своих продолжительных в те времена путешествий останавливались в такого рода портах, разгружали часть товаров, предназначенных для данного, нередко весьма обширного района, причем отсюда, из этих распределительных пунктов товары уже на местных судах отправлялись в другие местности страны, где в них ощущалась потребность. Благодаря отсутствию тех огромных стеснений, которые имелись в других портах, такая транзитная торговля оказывалась возможной, оживляя торговлю данного порта, посещаемого большим количеством судов всевозможных национальностей, создавая в этих портах обширный рынок сырья и других иностранных продуктов. В порто-франко возникали и промышленные предприятия, работавшие для экспорта, притом на беспошлинно привозимом иностранном сырье. Для таких производств выгода получалась двоякая: сырье, поступавшее из-за границы, не нужно было оплачивать пошлиной, вывоз выделанных из него товаров также не облагался высокими в то время вывозными пошлинами.

Однако, именно это обстоятельство стало вызывать много жалоб со стороны промышленников, которые утверждали, что предприятия, находящиеся в пределах порто-франко, пользуются особыми преимуществами, которых лишены прочие, помещающиеся в стране. В то время как последние производят изделия из оплаченных пошлиной иностранных материалов, первые приобретают их беспошлинно и, следовательно, при экспорте выделанных из этого сырья товаров находятся в более благоприятных условиях, могут успешно побивать на иноземных рынках те же товары, но произведенные в пределах таможенной черты. Другим возражением, выдвигаемым против порто-франко, являлось указание на сильное развитие контрабанды, бороться с которой при весьма значительном протяжении таможенной черты и обширности населенной территории порто-франко было почти немыслимо. Этот отрицательный момент, выдвигаемый и в Марселе, и в Одессе, вызывал также враждебное отношение к порто-франко со стороны как тех же промышленников, усматривавших в них крупную брешь в системе таможенного протекционизма, так и казны, доходы которой, вследствие провоза и проноса контрабанды, сильно стра-

дали. В Одессе, напр., оградительная черта на протяжении 24 верст, впоследствии доведенная до 15, состоявшая из рвов и валов, почти не освещавшаяся в ночное время, не могла быть в достаточном мере охраняема. Кроме того, лодки и небольшие суда, пользуясь ночной темнотой, выгружали товары на берегу вне района порто-франко. Доходы казны сокращались и по той причине, что порто-франко, включавшие обычно области с значительным населением, являлись крупными потребительными центрами беспошлинных товаров.

На это последнее обстоятельство особенно указывали, говоря, что порто-франко создают привилегированное положение для отдельных местностей, беспошлинно потребляющих привозимые товары, что противоречит принципу равенства прав и обязанностей для всех жителей страны. Они приводят к оторванности частей государства от прочей территории и к сближению их с иностранными государствами. Против этого изолированного положения их особенно возражали во Франции в эпоху революции, когда территориям с порто-франко ставилось в вину отсутствие национального чувства и преследование партикулярных интересов. В 1794 г. они были поэтому упразднены, как идущие в разрез с основными принципами революции и нетерпимые после того как в 1791 г. создана была единая таможенная черта на протяжении всей Франции. Марсель против этого решительно протестовал и упадок своей торговли приписывал отнятию у него порто-франко. Он требовал восстановления последнего. Во время Наполеона он на это не получил согласия, но в 1814 г. Марсель добился своей цели. Однако он пользовался своими правами недолго. В течение двадцатилетия, когда Марсель и его область соединились с прочей Францией, когда промышленность его стала производить не только для иностранных государств, но и для внутреннего французского рынка, положение успело значительно измениться, и стало ясно, что такое отделение Марселя вновь от прочей Франции является делом немыслимым, что успешное развитие города и его района возможно лишь при совершенно свободных сношениях между ними и лежащими за пределами их областями Франции.

В самом деле, если сохранение целых областей за пределами таможенной черты вызывало со стороны прочих территорий всякого рода нарекания, то и для самих местностей, пользо-

вавшихся правами порто-франко, с течением времени создавались весьма невыгодные условия. До тех пор, пока отдельные части страны отделялись друг от друга всевозможными преградами, и товарообмен между ними совершался в весьма ограниченных размерах, те области, которые являлись порто-франко, находились в равном с прочими положении, имея в то же время преимущество в смысле доступа в их пределы иностранных купцов и иностранных кораблей, что содействовало развитию их порта и торговли. Во Франции и после создания Кольбером области, охватывавшей provinces de cinq grosses fermes, между прочими частями страны оставались таможенные преграды, как и сохранялись дорожные и речные таможенные заставы. Только с таможенным объединением всего государства и созданием единого высокого таможенного тарифа во время революции, с упразднением всякого рода пошлин и на границах провинций, как и внутри их, порто-франко очутились в особом положении, будучи отрезаны от всей прочей Франции высоким таможенным барьером и лишены того обширного внутреннего рынка, который открывался перед всеми другими частями страны, в частности, давал возможность другим портам импортировать товары не только для своей области, но и для всей французской территории, как и вывозить товары оттуда. Порто-франко лишены были этой возможности, а промышленность их не могла работать для внутреннего рынка, будучи вынуждена производить исключительно для территории порто-франко и для экспорта. В прежнее время порто-франко имели то преимущество перед другими областями, что на ряду с промыслами, изготовлявшими товары для местного рынка и ближайшей округи, здесь могли возникать и предприятия, работавшие для экспорта, в особенности перерабатывавшие привозимое беспошлинно сырье для экспорта. Теперь, однако, XIX век ставил уже более широкие задачи — создание крупной промышленности, производящей для широкого рынка. В пределах порто-франко это было невозможно, ибо отсутствовал широкий внутренний рынок, необходимый для крупной промышленности. Оставалось только производство для экспорта, и, как мы видели, промышленность других областей жаловалась на привилегированное положение в этом отношении территории порто-франко, пользующейся неоплаченным пошлиной сырьем. Однако это касалось лишь немногих отраслей,

и развитие их не могло компенсировать невозможности насаждения других видов индустрии. Учрежденные на территории порто-франко фабрики и заводы, за исключением немногих, работавших исключительно для экспорта, вынуждены были выселяться за пределы его или же влачить жалкое существование. Это мы наблюдаем с половины XIX ст. и в Гамбурге, и в Триесте, и в других порто-франко. Мало того, с течением времени пошлины на сырье стали понижаться и даже вовсе исчезать, так что расположенные внутри страны предприятия оказывались уже в равном с находившимися в районе порто-франко положении. А в то же время таможенное обложение фабрикатов и полуфабрикатов устанавливалось в весьма высоких размерах, усиливая неблагоприятное положение промышленности на территории порто-франко. Это в особенности имело место с конца 70-х годов XIX ст., в эпоху усиленного промышленного протекционизма.

Последнее обстоятельство, в особенности, должно было привести к отмене в 80-х и 90-х гг. XIX ст. порто-франко и в тех странах, где они еще долго после исчезновения во Франции продолжали во многих случаях сохраняться. Так это было в ганзейских городах, которые только в 20-х и 30-х годах XIX ст. провели полностью принцип освобождения от пошлин товаров, привозимых иностранными (а не только местными) купцами и под иностранным флагом. Следует иметь в виду, что устранение ограничений для иностранных купцов и иностранных судов теперь перестало быть вообще исключительным свойством порто-франко.[1] И в других портах с начала XIX ст. доступ иностранных судов был обеспечен, а с половины XIX ст. отменялись и установленные для них добавочные сборы. Так что привилегии, предоставляемые порто-франко в предшествующие эпохи и содействовавшие развитию его товарообмена, и в этом отношении потеряли свое значение — порто-франко уже не являлось убежищем для иностранных купцов и для судов, плавающих под иностранным флагом.

Из всех преимуществ оставалось, следовательно, только одно — возможность беспошлинного привоза и вывоза товаров

---

[1] С объединением отдельных областей в одно целое в политическом отношении понятие иностранцев и иностранных судов вообще сузилось. Жители других городов и суда, принадлежащие другим портам страны, уже не именовались иностранными, как это было раньше.

в пределах района порто-франко, положительная сторона, которая, однако, не могла покрывать убытка в виде отсутствия широкого внутреннего рынка. Сохранялась выгода для тех немногих отраслей промышленности, которые работали исключительно для экспорта и притом пользовались материалом, получаемым ими беспошлинно, в то время как предприятия внутри страны вынуждены были оплачивать его пошлиной. Но поскольку эти материалы и внутри страны пошлине не подлежали, и это преимущество отпадало.

Эти обстоятельства заставили и ганзейские города отказаться от порто-франко и войти в германскую таможенную черту. Уже со времени образования германского Таможенного союза в 1834 г. их отказ войти в союз вызывал к ним сильную вражду. Фридрих Лист называл такой образ действия их «национальным скандалом», говорил, что эти «филиальные отделения Англии», являются «пиратами, извлекающими свою выгоду из ограбления остальной Германии и старающимися уничтожить ее промышленность». Для них на первом плане стояла транзитная торговля, возможность привлекать в свои порты большое количество иностранных судов и грузов, предназначенных для других северных и прибалтийских стран, которые там распределялись и развозились по разным направлениям.

Однако промышленное развитие и этих областей, под влиянием указанных моментов, не могло не задерживаться. До 1854 г. Бремен имел значительный рынок в ближайшей к нему территории Ганновера, который не входил в состав германского Таможенного союза и устанавливал невысокие пошлины на привозимые из бременской области товары. Но в 1854 г. Ганновер присоединился к Таможенному союзу, на него распространился несравненно более высокий союзный тариф, и Бремен оказался отрезанным и от соседней области. То же случилось с Гамбургом, когда в 1867 и 1868 гг. окружающие его со всех сторон государства Шлезвиг-Гольштиния, Лауэнбург и оба Мекленбурга вошли в Таможенный союз. После того как это произошло и с Любеком, последний в 1868 г. согласился на включение его в таможенную границу союза. Гамбург и Бремен такого желания не выражали и даже после образования Германской империи не подавали предусмотренного имперской конституцией заявления о «включении в общую таможенную черту», хотя в Гамбурге проект отказа от порто-франко насчи-

тывал в то время много сторонников и образовался специальный «союз для присоединения к Таможенному союзу». Положение их еще ухудшилось со времени перехода Германии к протекционному тарифу 1879 г., ибо вывоз товаров в пределы объединявшей теперь все германские государства таможенной черты еще более затруднялся.

Но эта изолированность Гамбурга и Бремена, как и других существовавших в это время порто-франко, напр., австро-венгерских, создавала для них и другие отрицательные явления.

Привезенные в пределы территории порто-франко из Германии и предназначенные для экспорта товары оказывалось уже невозможным вывозить обратно, с тех пор как соседние области входили в таможенную черту союза. А это приводило к тому, что товары, сбыт которых за границу не был обеспечен, не поступали в порто-франко. Сокращение же его рынка уменьшало его притягательную силу для иностранных покупателей. Число последних уменьшалось, а это имело то последствие, что значение этих местностей в качестве торговых посредников должно было умаляться. Обращались в другие порты, которые наряду с иностранными товарами обнаруживали и большой выбор произведений собственной страны. Но сокращение количества привозных товаров влияло еще более и на самый экспорт. Лишь до тех пор, пока порто-франко являлись «непрерывными выставками», они могли рассчитывать на приезд большого количества покупателей. Правда приобретение доставленных на место партий товара постепенно заменялось операциями, производимыми по образцам, при которых не было надобности привозить товар, он мог быть продан даже еще до изготовления его. Но для ганзейских городов личная закупка товаров приезжими купцами по осмотре их на месте всегда имела большое значение, и замена этих покупателей агентами, как и сокращение количества прибывающих, вызывали сильные жалобы. Пытались помочь делу устройством особых складов привозимых из Таможенного союза товаров (Zollvereinsniederlagen), которые, в случае непродажи их, могли свободно вывозиться обратно (эти учреждения были созданы в Бремене в 1856 г., в Гамбурге в 1869 г.), но они не оправдали возлагаемых на них надежд. В других конкурировавших с ними портах во всяком случае склады товаров имели гораздо большие запасы немецких про-

мышленных изделий, ибо между ними и прочей Германией торговые сношения производились совершенно свободно.

Только в 1888 г. Гамбург и Бремен согласились на включение их в таможенную черту Германской империи. В 1891 г. Австро-Венгрия упразднила порто-франко в Триесте и Фиуме, несмотря на простеты со стороны местного населения.

В начале XX столетия из европейских порто-франко сохранились только английские порты Гибралтар и Мальта (порт Ла-Валета) и в Румынии — Сулина, все же остальные находятся в колониях (английские — Сингапур, Гонгконг, Аден, Малакка, Занзибар, голландские на Молукских островах, на Канарских островах, португальский Макао в Китае и др.). Все эти колониальные порто-франко находятся вдали от территории тех государств, которым они принадлежат, и поэтому ни о конкуренции с их стороны собственной промышленности, ни о необходимости соединения их, в видах государственного единства и создания единой таможенной черты, с прочей территорией не может быть речи, ибо они по самой природе своей отрезаны от нее, как и от соседней территории, которая принадлежит другой стране или отделена от них морем. Торговле же метрополий в качестве важных транзитных пунктов и мест, посещаемых судами в их плаваниях на Дальний Восток и т. д., эти порто-франко оказывают крупные услуги, хотя не все они успели достигнуть одинакового значения; последнее всегда обусловливается расположением, глубиной и оборудованностью порта, наличностью или отсутствием конкурирующих портов и т. д.

В России порто-франко, существовавшее в Одессе с 1817 г., было в 1857 г. отменено, всего несколько лет оно действовало в Батуме, где было учреждено по требованию других государств (на основании Сан-Стефанского договора 1878 г.), временно существовало и в устьях Оби, Енисея и Лены — с 1886 г. и до 1906 г. здесь неоднократно разрешался (каждый раз, однако, по особым ходатайствам) беспошлинный привоз иностранных товаров. Наконец, отменено было с проведением Сибирской железной дороги и порто-франко во Владивостоке, так как с этих пор беспошлинно привозимые туда товары могли бы проникать в Западную Сибирь и вытеснять русские товары, а в то же время, благодаря железной дороге, оказывалось возможным установить более тесное сближение Приамурского края

с империей, чему воспрепятствовало бы сохранение порто-франко. В 1900 г. порто-франко во Владивостоке было упразднено, хотя некоторые исключения еще допускались — сохранялся беспошлинный привоз некоторых пищевых продуктов, машин и орудий, строительных материалов, металлов, а также семян, живых растений, удобрительных веществ. Это сделано было в видах упрочения в крае земледелия, ремесл и фабрично-заводской промышленности; предметы же обрабатывающей промышленности по общему правилу были обложены в размере, установленном общим таможенным тарифом по европейской границе.

В СССР нет в настоящее время ни порто-франко, ни вольных гаваней. Существует лишь пониженный (дифференциальный) тариф для товаров, привозимых через Мурманский порт и другой для привозимых (и вывозимых) через порты Великого океана и сухопутную границу с Северным Китаем. Ставки на различные товары в этих тарифах значительно уменьшены, некоторые товары вовсе освобождены от обложения.

В Владивостокском порту кроме того отведен особый район, изолированный от прочих, для устройства транзитных складов, где допускаются различные операции над товарами. Эти товары не подвергаются таможенному досмотру, таможня наблюдает лишь за тем, чтобы склады были использованы исключительно для транспортных целей. Грузы могут быть отправлены и за пределы этого района со складов на местные фабрично-заводские предприятия для переработки, но лишь под надзором таможни, которая следит за отправкой их из складов и обратно и производит учет сырья и выработанного продукта.

Здесь имеются будто зачатки вольной гавани, вернее речь идет о вольных складах, которые однако же предназначены не для всех грузов, а лишь для транзитных (изолированный район порта для транзитных грузов). Допущение же отправки грузов на торгово-промышленные предприятия под надзором таможни отчасти напоминает условно-беспошлинный товарообмен.

II. ВОЛЬНЫЕ ГАВАНИ ДО ВОЙНЫ И ПОСЛЕ ВОЙНЫ

Упразднение в Европе порто-франко и слияние их территорий с прочими областями еще не разрешало задачу. Порто-франко пережили себя, они оказывались несовместимыми с теми

формами хозяйственной жизни, которые возникли с конца XVIII ст. и развивались в течение следующего века. Но некоторые моменты, им свойственные, и теперь, при изменившихся условиях, могли быть сохранены и соответствующим образом применены при проведении новой системы таможенной политики. Мы имеем в виду идею беспошлинного привоза товаров в определенные порты. Она не умерла и не могла умереть, она вылилась лишь в другую форму. Речь не могла итти, конечно, уже о допущении свободного привоза товаров в пределы целого района и о потреблении беспошлинных товаров местным населением. Нет, дело сводилось к выделению из всей прежней территории порто-франко одной лишь гавани и притом даже не всей гавани, а только части ее, в пределы которой допускается попрежнему беспошлинный привоз. Тем самым отпадают всякого рода возражения по поводу привилегированного положения части страны и по вопросу о контрабандном привозе (ибо теперь необходимо охранять только небольшую границу, отделяющую эту часть порта от прочей территории). Устраняются и неудобства, вызываемые прежде для всей торговли порта невозможностью обратного вывоза товаров, которые не нашли спроса за границей. Вывоз из страны, как свободный от пошлин, направляется в город и другую часть порта, лежащие в пределах таможенной черты; ему льготы не нужны и предназначенные для вывоза товары могут быть доставлены обратно без всяких затруднений, так что портовый город может быть обильно снабжен произведениями страны, а это является — как мы видели — условием оживления его экспорта и посреднических операций. А в то же время развитие порта в качестве распределительного пункта, его импорт и экспорт поощряются в этом случае благодаря возможности беспошлинного привоза товаров (пока они находятся в пределах определенной черты), как и производства разного рода операций над ними по очистке, рассортировке, переупаковке, перемолу и т. д.

Это обозначало замену порто-франко вольными гаванями.

Вольной гаванью называется известная часть порта, в которую разрешается привозить иностранные товары без уплаты пошлин и без соблюдения каких-либо таможенных формальностей, хранить их без ограничения сроком, производить переупаковку их и иные манипуляции, а равно всякого рода кредитные и торговые (оптовые) операции. В отличие от порто-

франко вольные гавани распространяются не на весь город с прилежащей к нему территорией, а лишь на определенное место в портовом городе (на морском берегу или в устье реки), на часть порта, обнимающую известное водное пространство, — бассейны и подходы, и часть береговой площади — набережные, причалы, молы, пакгаузы и склады, тогда как в остальной части гавани товары облагаются пошлиной на общем основании. При этом на территории вольной гавани, в отличие от порто-франко, не разрешается проживать населению, за исключением лишь чинов портовой и таможенной стражи, не допускается ни розничная торговля, ни потребление неоплаченных пошлиной товаров. Вольная гавань ограждена от остальной части территории, при вывозе в которую товары только и подлежат пошлине.

На иностранных языках, впрочем, не приводится обыкновенно ясного различия в терминологии между порто-франко и вольной гаванью. Французы обыкновенно называют и тот и другой институт «port-franc», различая лишь больший или меньший объем вольностей, «полную свободу и ограниченную свободу (franchise intégrale и franchise restreinte). Иногда они противополагают «ville franche», т. е. «вольный город» (то, что мы называем порто-франко) — «port-franc», т. е. свободному порту (вольной гавани), или же наоборот под portfranc разумеют порто-франко, а вольную гавань называют «zone franche», т. е. свободный район. Точно также немцы применяют и для порто-франко и для вольных гаваней один термин «Freihafen» (свободная гавань), указывая лишь на то, что прежде «некоторые города были вольными гаванями, а теперь они имеют вольные гавани». Другие различают Freihafen — порто-франко и Freibezirk (Freihafenviertel, Zollansschluss) — вольная гавань. В России, напротив, прежде всегда говорили о порто-франко и так именовались эти учреждения в Одессе, Батуме, Владивостоке и т. д., распространявшиеся на обширные территории с широкими вольностями. Тогда как впоследствии, когда речь шла об устройстве институтов гораздо более ограниченного характера, о беспошлинном привозе лишь в определенную часть гавани, без права населению проживать в пределах последней, их называли вольными или свободными гаванями; такое разграничение принято и в русской литературе (см. сочинения Экерле, Медзыховского, Гая, Федорова, Барада).

*

Идея такой вольной гавани возникла уже у Наполеона I. Будучи противником возвращения Марселю его прежних привилегий в качестве порто-франко, он хотел пойти навстречу нуждам марсельской торговли путем выделения части порта в качестве местности, лежащей за пределами таможенной границы, создания «quartier franc», как он это называл. Однако, этот проект встретил такое противодействие со стороны купечества Марселя, которое настаивало на восстановлении порто-франко, что пришлось отказаться от него. Вместо этого во Франции появились таможенные склады, которые, однако, совершенно не удовлетворяли предъявляемым к ним требованиям, ибо товары хранились и могли подвергаться различным манипуляциям лишь под таможенным надзором — этого именно стараются избегнуть учреждением вольной гавани.

Уже вскоре после возникновения германского Таможенного союза, когда стали указывать на необходимость вступления в члены его и ганзейских городов, предлагалось заменить порто-франко такими же таможенными складами. Однако, анонимный автор вышедшей в 1839 г. брошюры «О торговле Гамбурга и его сношениях с внутренними областями Германии и с заграницей» указывает на то, что возможные решения вопроса вовсе не исчерпываются альтернативой в виде сохранения порто-франко или учреждения таможенных складов. Есть еще третья возможность — заменить порто-франко ограниченной вольной территорией, тогда развитие торговли не будет стеснено таможенными формальностями. Однако, повторяемая автором идея Наполеона в это время еще не встретила сочувствия, исходили попрежнему только из указанных двух возможностей — порто-франко или таможенных складов.

Мысль об учреждении вольных гаваней впервые была действительно осуществлена при включении Гамбурга в таможенную черту Германии. Желая оказать давление на правительство Гамбурга, которое не хотело расстаться со своим порто-франко, Бисмарк предложил союзному совету выделить из территории порто-франко Альтону и Сан-Паули, а также всю нижнюю Эльбу и перенести таможенную черту в устье последней. Таким образом, территория порто-франко была бы чрезвычайно ограничена. Но в то же время он готов был итти на уступки в интересах гамбургской торговли. После переговоров с Гамбургом законом 1882 г. в качестве замены прежних прав

ему была предоставлена «вольная территория» (Freihafengebiet), которая охватывала почти весь порт и кроме того местность, лежащую между северным и южным рукавом Эльбы. Кроме того, империя обязалась покрыть половину расходов, связанных с необходимыми в этом случае сооружениями, но не свыше 40 млн марок.

После присоединения Гамбурга и Бремен, который раньше на все предложения Бисмарка войти в таможенную черту, отвечал отказом, опасаясь, что его торговля перейдет к Гамбургу, уже не имел более основания упорствовать и подал заявление о включении его в пределы таможенного района, причем и ему в виде компенсации был предоставлен «свободный район». Одновременно получил такую же привилегию небольшой ольденбургский город Браке, были оставлены за пределами таможенной черты и входившие прежде в состав гамбургского и бременского порто-франко гавани Куксгафен, Бремергафен и Гестемюнде. Однако и Бремен и все эти гавани не добились тех прав, которые получил Гамбург; последнему было дозволено в пределах его обширной вольной гавани устраивать фабрики и заводы, тогда как в прочих упомянутых гаванях промышленные предприятия не допускаются, разрешается лишь ремонт и снаряжение судов.

Возникшие таким путем вольные гавани распространяются в дальнейшем и на другие немецкие порты. В 1895 г. вольная гавань учреждена в Нейфарвассере, в 1896 г. в Штеттине, в 1901 г. в Данциге и Эмдене, в 1902 г. в Альтоне.

На этом закончилось развитие института вольных гаваней до войны. На основании Версальского мира (ст. 328 — 330), Германия обязана сохранить вольные гавани во всех портах, где они существовали 1 августа 1914 г., т. е. к началу войны, и оставить в силе прежние права, предоставленные в них иностранным судам и грузам. Но Германия и не думала упразднять вольные гавани. Напротив, после войны она создает новые. В 1918 г. разрешение дано Кенигсбергу, в 1919 г. Фленсбургу — в обоих портах было предположено открытие вольных гаваней к 1923 году. Актом 1922 г. это право было предоставлено Килю, расположенному у входа в канал Вильгельма, соединяющий Северное и Балтийское моря, благодаря чему здесь совершается перегрузка товаров с океанских судов в балтийские. Киль намерен был вступить в борьбу с Копенга-

геном, который до сих пор являлся главным распределительным пунктом на Балтийском море.

Тот же переход от порто-франко к вольной гавани наблюдается и в Австро-Венгрии, — со включением Триеста и Фиуме в таможенную черту в 1891 г. и им было предоставлено право учреждения вольных гаваней, устроенных по немецкому образцу.

В то время как Германия до войны учреждала вольные гавани лишь на Северном море и только теперь они возникают и на Балтийском, господство на последнем старалась захватить Дания, усматривая наилучшее оружие в борьбе за преобладание в создании вольной гавани. Последняя была открыта в 1894 г. в Копенгагене. В виду значительно усилившихся оборотов ее во время войны, в течение 1915 — 1920 гг., ее территория была значительно расширена и включает в настоящее время 85 гект., из них 52 гект. суши и 33 водного пространства. Во время войны примеру Дании последовали Швеция и Норвегия. Швеция, желая воспользоваться во время войны тем, что Гамбург и Бремен бездействовали, решила в 1915 г. создать вольную гавань в Готебурге, 2 года спустя в Мальме, а в 1919 г. в Стокгольме. Первые две предполагалось открыть в ближайшее время, третья начала действовать, хотя лишь на части отведенной ей территории, еще в 1919 году. В Норвегии возник ряд проектов, но решено было выделить лишь острова, лежащие против Христиании (Осло), за пределы таможенной черты. И Финляндия пытается обеспечить себе участие в торговле на Балтийском море теми же средствами. В Ганге работы по устройству вольной гавани уже заканчиваются, тогда как в Гельсингфорсе они были начаты, но затем, вследствие неблагоприятного финансового положения страны, их пришлось приостановить. Вообще, из всех этих проектов учреждения вольных гаваней на Балтийском море вышло до сих пор весьма немного.

В Испании во время войны возникли вольные гавани в Кадиксе, Барцелоне и Бильбао.

Декретом 30 октября 1922 г. учрежден и объявлен вольной гаванью остров До Говернадо, лежащий против Рио де Жанейро (Бразилия), в самом порте его, причем предоставлено производить над помещаемыми там на складе товарами всевозможные операции, поскольку они не запрещены законом (ст. 8). Декретом 23 сентября 1921 г. постановлено создать вольные га-

вани в мексиканских портах Салин Круц, Пуерто Мексико и Гуаймас. «В этих вольных гаванях допускается хранение, выставка, распаковка, переупаковка, переработка, очистка, производство, смешивание и изменение всякого рода товаров любым способом, свободно и исключительно на основании постановлений этого закона» (ст. 5). Кроме того, согласно тому же декрету, на одном из пунктов железнодорожной линии Тегуантепек, соединяющей внутренние области страны с гаванями Салин Круц и Пуерто Мексико, учреждается внутренняя, сухопутная вольная гавань (puerto libre interior) с теми же правами, которые предусматриваются настоящим законом (ст. 13). Последнее означает осуществление мысли Наполеона о создании внутри страны таких же районов, отграниченных от прочих и изъятых от таможенных правил и формальностей, районов, находящихся в равном с вольными гаванями положении.

Как мы видим, во время и после войны обнаруживается сильное стремление развивать институт вольных гаваней. Если прежде они имелись, кроме Копенгагена, в одной лишь Германии и Австро-Венгрии, то во время войны и после нее последовали их примеру и другие государства, нейтральные страны, в особенности Скандинавские государства. На их долю во время войны выпало торговое посредничество между другими державами, их морская торговля сильно оживилась, портовые города работали усиленным темпом, в то время как германские и австро-венгерские вольные гавани обречены были на бездействие жизнь в них остановилась. Однако после войны возродились не только прежние вольные гавани Германии, но она стала создавать и новые, как средство борьбы за прежние рынки или за приобретение новых, взамен утерянных; в особенности она обратила сильное внимание на Балтийское море, и здесь создается соперничество ряда стран при помощи учреждаемых ими вольных гаваней. Если прежде на Северном море господствовали одни чемецкие вольные гавани, на Адриатическом австро-венгерские, на Балтийском один Копенгаген, то теперь на последней должны были выступить рядом с Копенгагеном Фленсбург, Киль и Кенигсберг, далее Стокгольм, Готебург и Мальме, затем Ганге, наконец — это также является нововведением — Ревель и Либава. Каждая из этих шести стран старается оттянуть к себе товарооборот, создать у себя распре-

делительный пункт, получается борьба новым оружием за преобладание на Балтийском море. Возникал вопрос, не слишком ли много создается вольных гаваней и не обречена ли часть из них на прозябание, ибо едва ли найдется достаточное количество грузов для питания всех этих портов. Впрочем далеко не все эти проекты были осуществлены на практике — большая часть их осталась на бумаге.

В своеобразной форме эта система применяется в Латвии по закону 24 февраля 1923 г. «о предоставлении прав свободных районов промышленным предприятиям, работающим для экспорта». Согласно этому закону, министр финансов может предоставить промышленным предприятиям, производящим для вывоза и обязанным публичной отчетностью, особые льготы в смысле уплаты пошлин. Именно эти предприятия в праве привозить беспошлинно и без уплаты акциза предназначенное для производства сырье, полуфабрикаты и вспомогательные и упаковочные материалы, а равно нужные им машины и инструменты и их принадлежности, смазочные материалы, топливо и все прочие предметы и материалы, необходимые для устройства, ведения и расширения предприятия (ст. 1). Эти товары ввозятся в пределы участка, занимаемого предприятием, под контролем таможни (ст. 7), причем предприятие несет все расходы по этому контролю и обязано иметь помещения, где могли бы находиться таможенные служащие и надсмотрщики во время производства (ст. 4). Выделанные из этих предметов или при помощи их товары, а равно отбросы производства могут быть вывезены из пределов предприятия только за границу или в иные такие же свободные места без уплаты пошлин или же на внутренний рынок с уплатой последних (ст. 5). Здесь мы имеем перед собой своего рода комбинацию условно-беспошлинного привоза с вольной гаванью или точнее с упомянутым выше аналогичным ей вольным районом на суше; в примечании к ст. 1 этого закона действительно говорится о «правах вольных гаваней», предоставляемых этим предприятиям.

III. РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ ВОЛЬНЫХ ГАВАНЕЙ

По размерам прав мы различаем несколько групп вольных гаваней. Прежде всего имеются вольные гавани в тесном смысле слова (Freihafenviertel), где допускается и промышленная переработка товаров, как в Гамбурге, Копенгагене, Антивари, хотя

обычно с особого каждый раз разрешения на учреждение данного предприятия. Во вновь открываемых в настоящее время вольных гаванях в Киле и Фленсбурге она также дозволена, однако с значительными ограничениями. Согласно закону 1 августа 1919 г., «кроме предприятий по ремонту судов частные промышленные предприятия могут учреждаться лишь на тех же основаниях, на каких мог бы быть дозволен условный беспошлинный привоз для переработки в пределы страны». Таким образом, не только необходимо особое разрешение в каждом отдельном случае, но и предприятия могут возникать лишь в целях переработки привозимых из-за границы товаров и обратного вывоза их. Все прочие гавани составляют вторую группу — это вольные участки (Freibezirk, Zollausschlussgebiet), где не допускается устройство промышленных предприятий, прочие же манипуляции (упаковка, развеска, сортировка, очистка и т. д.) производятся свободно, без всякого таможенного надзора. Наконец, в третью группу входят депозито-франко, вольные склады, где также без всяких формальностей производятся все упомянутые операции, но нет определенного водного пространства, входящего в состав вольной гавани, и склады, в которых хранятся товары или подвергаются этим операциям, не объединены в одно целое. Вольная гавань состоит в этом случае из известного количества зданий, расположенных у воды, обнесенных решеткой и охраняемых таможенной стражей; эти здания почитаются в таможенном отношении за границей. Такие deposito-franco находим в Генуе и Венеции, где в 1865 и 1872 гг. были отменены порто-франко и в 1877 и 1891 гг. заменены вольными гаванями в указанном ограниченном смысле. Сюда же можно отнести и доки, устроенные в лондонском порту, которые появились еще в начале XIX века, но затем были значительно расширены и усовершенствованы. Они учреждены для тех немногих товаров, которые подлежат в Англии пошлине — для табака, чая, кофе, вина, спирта и т. д. В этих доках помещаются товары, предназначенные не только для Великобритании, но и для транзита. Здесь они могут храниться и подвергаться всевозможным манипуляциям, без каких-либо таможенных формальностей.

Такие доки (как и депозито-франко) по своему характеру составляют переходную ступень от вольных гаваней в полном смысле этого слова, с определенным водным пространством и

территорией, к таможенным складам. Однако, от последних они резко отличаются тем, что при помещении товаров в склады требуется выполнение различных таможенных обрядностей, склады находятся под надзором таможни, и под контролем последней только и могут совершаться различные операции с находящимися в них товарами. При этом в складах обыкновенно вообще допускается производство не всех, а лишь некоторых манипуляций. Не только в вольных гаванях в тесном смысле слова, но и в вольных участках в депозито-франко и в лондонских доках мы не находим всех этих стеснений.

В Англии, как указано, учреждения, имеющие характер вольной гавани, устроены были только для тех немногих товаров, которые обложены были пошлинами. Вообще же говоря, Англия, не имея никаких протекционных пошлин, в вольных гаванях до войны не нуждалась, так как все ее порты являлись в сущности порто-франко, куда можно было ввозить товары беспошлинно и подвергать их какой угодно переработке и где население беспошлинно потребляло товары. Сравнительно менее нуждаются в них Нидерланды и Бельгия, в виду либерального характера их таможенного режима, хотя в последнее время после войны, в связи с переходом Бельгии к протекционизму, и там возникла мысль об учреждении вольных гаваней. Напротив, вольные гавани являются весьма необходимыми для Франции, Соединенных штатов, прежде они нужны были и России. Во Франции уже в 90-х годах стали раздаваться требования об учреждении вольных гаваней, в 1898 г. был возбужден этот вопрос в парламенте, в 1903 г. министерство внесло соответствующий законопроект, и парламентская комиссия, рассмотрев его, представила парламенту свое заключение. Однако дальнейшее движение его затормозилось, и вопрос об устройстве вольных гаваней остался открытым. Во время войны, когда Франция намеревалась воспользоваться тем, что Германия была отрезана от своих рынков, и захватить их в свои руки, снова возникли проекты устройства для этой цели вольных гаваней, но и теперь из них ничего не вышло, ибо французские промышленники усматривают в них нарушение принципов протекционизма. В Соединенных штатах вопрос об учреждении их был поставлен на очередь, однако внесенный по этому вопросу законопроект не стал законом. В 1922 г. возникло новое предложение создать вольные гавани у Атлантического океана в

Нью-Иорке, Филадельфии и Бостоне, далее, у Тихоокеанского побережья в Сан-Франциско и Портленде, наконец в Нью-Орлеане. В 1925 г. учреждена вольная гавань в порту Саванна.

В России вопрос о вольных гаванях был поднят уже в 1905 г. — Либава и Одесса стали ходатайствовать об устройстве у них вольных гаваней; съезды судовладельцев вообще и Черноморско-Азовского района в особенности, Одесский биржевой комитет, Киевский областной экспортный съезд, — все они в многочисленных заявлениях признавали необходимым, в интересах транзитной, импортной и экспортной торговли и русского торгового мореплавания, скорейшее устройство вольных гаваней, причем имели в виду учреждение одной на Черном море — в Одессе и другой на Балтийском море — в Либаве. Впоследствии, во время войны, вопрос о Либаве естественно отпал. Что же касается окраинных государств, то в настоящее время Эстония и Латвия стараются не отставать в этом отношении от Финляндии и Скандинавских стран. В Эстонии в 1921 г. дано разрешение Ревелю учредить вольную гавань, которая должна конкурировать с Гельсингфорсом, и другое Балтийскому Порту, в Латвии,—Либаве, преимущества которой в этом отношении давно выяснились. Одновременно окраинные государства предприняли успешные работы по углублению бассейнов в своих портах, расширению набережных, улучшению оборудования.

В самом деле, значение вольных гаваней весьма велико. Опыт Германии в этом отношении указывает на то, что только при существовании вольных гаваней возможно успешное развитие транзитной торговли, с одной стороны, и освобождение страны от посредничества иностранных распределительных пунктов, с другой стороны. Хотя в настоящее время плавания судов гораздо более кратковременны, чем это было в эпоху порто-франко, и суда не нуждаются поэтому в такой мере в остановках, хотя перегрузка судов связана с расходами, почему стараются посылать товары прямым путем, — но все же и теперь еще роль распределительных пунктов весьма велика, и многие порты второстепенного значения, несмотря на перегрузку товаров и на наличность посредников, предпочитают получать товары из крупных распределительных пунктов, так как в этом случае они обходятся дешевле — для кофе, хлопка, каучука, слоновой кости и многих других товаров рынок на-

ходится в определенных портах. Вот тут-то и обнаруживается крупное значение вольных гаваней. Они привлекают к себе, благодаря отсутствию таможенных стеснений и более скорому выполнению громоздкой процедуры пропуска иностранных судов и товаров, произведения различных стран, становятся обширными складами, международными ярмарками. Учреждение в Гамбурге вольной гавани облегчило освобождение Германии от Англии, как распределительного пункта, через который шли товары в Гамбург: привоз из Англии в Гамбург различных товаров, в том числе транзитных, понизился с 65% всего привоза в Гамбург в 1866 — 70 гг. до 21% в 1896 — 1900 гг.

Благодаря своей вольной гавани Гамбург имел возможность использовать свое географическое положение и с своей стороны стать посредником между заокеанскими государствами и севером Европы, в частности и Россией. В балтийские порты России товары шли, например, из Нью-Иорка на Гамбург, хотя их можно было дешевле доставить непосредственно из Америки. В течение двух с половиною десятилетий со времени устройства вольной гавани в Гамбурге до начала мировой войны морская транзитная торговля его по весу увеличилась почти в $3^1/_2$ раза, по ценности в 7 раз.

Такое же оживление мы находим в других портах, давно уже снабженных вольной гаванью, в Бремене, Триесте, Копенгагене. В Бремене за время существования свободного округа обороты по весу утроились, по ценности возросли в $4^1/_2$ раза, в Копенгагене они в течение всего 5 лет увеличились вчетверо. Главная задача последнего состоит не в снабжении страны товарами и вывозе их оттуда, а в качестве посредника в международной торговле между северными и прибалтийскими странами, почему освобождение идущих транзитом товаров — хлопка, кофе, чая, сахара, кукурузы, леса и многих других от таможенного досмотра и таможенных пошлин и обрядностей являлось необходимым условием развития его торговых оборотов. Триест со времени учреждения у него вольной гавани в 1891 г. взял в свои руки распределение привозимых из заокеанских стран и предназначенных для южных государств, расположенных у Средиземного моря, колониальных товаров — кофе, какао, чая, пряностей всякого рода. В частности и в Одессу и в другие порты Черного и Азовского моря эти заокеанские товары шли

через Триест, хотя они могли бы быть дешевле доставлены непосредственно в русские порты.

Причина того факта, что заокеанские товары не направлялись непосредственно в порты Балтийского и Северного или южных морей, хотя это было бы дешевле, а привозились предварительно в вольную гавань в Гамбурге, Копенгагене, Триесте или Фиуме, а оттуда уже отвозились в места назначения, заключалась в том, что только здесь, в пределах вольной территории, возможно свободное, не подлежащее таможенному контролю, производство подсобных операций по всякого рода переработке их без изменения их натуры, т. е. не имеющих промышленного характера. Такова очистка, сортировка, переупаковка, полировка, перелом, смешение различных сортов. В других портах эти манипуляции могут выполняться лишь после предварительного досмотра и пропуска прибывающих судов, уплаты таможенных пошлин и вывоза товаров за пределы таможни, что сопряжено с массой сложных формальностей и стеснений и большой затратой времени. Напротив, в вольных гаванях все эти действия свободно совершаются и товар подвергается изменениям сообразно вкусам потребителей каждой страны, как и соответственно условиям транспорта, при которых он дальше отправляется. Здесь производится очистка от шелухи кофе и смешение различных сортов его, сортировка табаку, переупаковка и развеска чая, сдабриванье вина, очистка риса, перемол сахара. Необходимо ведь считаться с тем, что в Японии сахар всегда требовался в небольших мешках в 3 пуда, в Болгарии в мелких кусочках, в Персии небольшими головками, в Скандинавских государствах в особенно размельченном виде. Своеобразные условия ставили сахару и другие страны — Марокко, южно-американские государства. Сахар доставлялся предварительно в вольную гавань, здесь хранился до появления спроса и сообразно тому, откуда последний исходил, подвергался соответствующим манипуляциям. Точно так же приходилось считаться с тем, куда тот или другой товар, напр. южные плоды, направляется, нужно ли его везти морем или сушей, по железной дороге или на вьючных животных, не подвергается ли он влиянию жары, дождей и т. д. Сообразно этому необходимо производить переупаковку его, напр., в том случае, когда он перевозится на верблюдах, лежит на открытых местах, под палящими лучами солнца, нужна совершенно иная упаковка,

чем при перевозке по железной дороге и хранении в закрытых пакгаузах — ящики должны быть в первом случае определенных размеров и веса, удобные для вьючных животных, из определенного материала, соответствующей укупорки и т. д.

Вольные гавани освобождают торговлю от необходимости оплаты товаров таможенной пошлиной уже в такое время, когда они не только не проданы, но даже еще не приведены в такой вид, в котором они могут поступить в руки потребителя. При отсутствии их получается, с одной стороны, иммобилизирование капитала, требуемого для внесения пошлин, а с другой стороны, переплата на последних, так как пошлине подлежит то количество товара, которое ввезено в порт, а не то, которое после очистки, пересортировки и т. д. (это сопряжено с убылью в весе, уменьшением тары) действительно поступит на внутренний рынок. Так, напр., многие сорта кофе, для лучшего сохранения его вида и аромата, доставляются в Европу в шелухе. В портах, где товары немедленно подлежат оплате пошлиной, создается дополнительный расход на пошлины за испорченный товар, за усушку и за шелуху; одна уплата пошлин за шелуху вызывает расход в виде излишних пошлин за количество, достигающее шестой и более части веса кофе. Поэтому такие сорта кофе идут исключительно в вольные гавани, в которых в широких размерах организована очистка, окраска и сортировка кофе. Импортер, выписывая значительную партию кофе, направляет его в вольную гавань, где возможно выполнение всех этих операций без уплаты пошлины, где хранение дешевле и нет стеснительных обрядностей, и потом уже выписывает его разновременно более мелкими частями и только тогда уже платит привозные пошлины по мере привоза товара в страну.

Таким образом, вольные гавани становятся естественными складочными пунктами, куда направляются в огромном количестве грузы разнообразных видов из всевозможных местностей и стран, где они свободно хранятся и откуда по мере поступления спроса и по выполнении соответствующих (сообразно тому, откуда идет требование) операций отвозятся по назначению. Все выгоды от хранения грузов, от выполнения этих подсобных операций, от многочисленных прибывающих в вольную гавань судов и извлекает последняя. Здесь возможна и непосредственная перегрузка товаров, предназначенных для других портов той же страны, на каботажные суда, с одного борта

на другой. В других же случаях его необходимо предварительно выгрузить, распаковать для таможенного досмотра, оплатить пошлиной, вновь упаковать и погрузить на каботажное судно, и эта длинная процедура стоит судам больших накладных расходов, которые учитываются на фрахте, почему опять-таки товары направляются в вольные гавани, а не непосредственно в порты тех стран, где их не существует.

Посредническая деятельность вольных гаваней находится в тесной связи с их импортом в данную страну и экспортом оттуда. В одних преобладает первая, другие имеют большее значение в качестве портов своей страны. Но, во всяком случае, давая возможность импортеру быстро разгружать суда, хранить товары и производить манипуляции над ними, как и перегружать с одних судов на другие и все это до уплаты пошлины, гарантируя ему удешевленные фрахты, вольная гавань тем самым значительно облегчает и удешевляет и импорт товаров в пределы страны. Но те же пониженные фрахты, вызываемые сокращением расходов по перегрузке, развитием судостроения в вольных гаванях, наконец, наличностью срочных пароходных рейсов, ибо в таких портах имеется всегда достаточное количество грузов и судам не приходится выходить без обратного груза, — все это содействует оживлению и экспорта. Последний только в этом случае имеет возможность (см. ниже) использовать выгоды, доставляемые возвратом пошлин и акцизов, установлением условного беспошлинного привоза.

Конечно, далеко не все порты извлекали и извлекают все эти выгоды из существования у них вольной гавани, как не все в равной мере в состоянии развить свое судоходство и судостроение. Результаты зависят от многих условий — от географического расположения порта, от наличности или отсутствия других конкурирующих портов, от характера привоза и вывоза, от удобства сношений с лежащими за портом областями и от различных других обстоятельств.

В частности, для успешного развития вольной гавани необходимо надлежащее устройство и оборудование порта — углубление его (устья реки, входа в порт, самого бассейна), для того чтобы глубоко сидящие океанские суда могли входить непосредственно в порт, увеличение водных площадей и причальных линий, создание механических приспособлений для нагрузки и разгрузки судов — элеваторов, зерноподъемов, угле-

опрокидывателей и т. д., сооружение доков, набережных, пакгаузов, амбаров, проведение к порту железных дорог и каналов и т. д.

Но при прочих равных условиях вольная гавань является несомненно важным средством, облегчающим развитие товарообмена. Крупное значение для страны вольных гаваней никогда не следует упускать из виду, но в то же время необходимо помнить, что успешное развитие их возможно лишь при наличности прочих благоприятных условий, и было бы ошибочно полагать, что достаточно тот или другой порт снабдить вольной гаванью и ему обеспечена блестящая будущность.

Французский законопроект о вольных гаванях 1903 г. допускает в них судостроение и промышленность, непосредственно с ней связанную. Что же касается прочих отраслей промышленности, то, помимо таких подсобных операций скорее торгового, чем промышленного характера, как смешение, сортирование, консервирование, очистка и т. д., производство их разрешается в пределах вольной гавани лишь постольку, поскольку на те или другие отрасли распространяется закон о временном беспошлинном привозе товаров для переработки и обратного вывоза их. Однако, парламентская комиссия, рассматривавшая этот законопроект, находила такое постановление совершенно недостаточным, указывая на то, что эти отрасли промышленности уже и в настоящее время имеют возможность пользоваться беспошлинно привезенными материалами и, следовательно, не нуждаются в вольных гаванях. Напротив, такую же льготу надо предоставить другим отраслям производства, на которые нет возможности, по техническим соображениям, распространить право временного беспошлинного привоза. Поэтому комиссия внесла в первоначальный проект два дополнения. Она сочла необходимым допущение производства спичек и обработки иностранного табака, что имеет специально значение для Франции, так как там табак и спички составляют казенные монополии и внутри страны эти производства частным лицам не дозволены. Кроме того, она настаивала на разрешении производства в вольных гаванях, на основании особого декрета, новых или производившихся прежде, но исчезнувших, отраслей промышленности.

Однако большинство французских авторов, писавших по вопросу о вольных гаванях (напр., Artand, Boucher, Bossuet,

Masson) считают необходимым пойти еще дальше и допустить в вольной гавани всякого рода производство. Они справедливо указывают на то, что, в отличие от порто-франко, охватывавших обширные территории, вольные гавани простираются лишь на небольшое пространство, которое обыкновенно занято набережными, пакгаузами и складами, так что для фабрично-заводских строений остается весьма мало места. Кроме того, в виду этого ограниченного пространства, земля в пределах вольной гавани значительно дороже, чем в других местах. Дороже и рабочие руки, так как рабочие не имеют права жить на территории гавани и потребление там обставлено большими стеснениями (привозные товары не могут потребляться беспошлинно). Наконец, производство там сопряжено с известными ограничениями (напр., работа в ночное время не допускается), которые в других местах отсутствуют. По всем этим причинам, нет вообще оснований опасаться сколько-нибудь значительного развития промышленности в вольных гаванях.

Таким образом, рассуждения вроде того, что промышленность внутри страны не в состоянии будет за границей конкурировать с предприятиями, учреждаемыми в пределах вольной гавани, так как последние обрабатывают сырье беспошлинно, не выдерживает критики. Еще более преувеличено, конечно, заявление, что «фабрики и заводы, находящиеся в стране, будучи обречены на гибель вследствие этой конкуренции, вынуждены будут постепенно закрываться и владельцы их эмигрируют в вольные гавани, в которых сосредоточится вся промышленная жизнь». На самом деле, ни в Гамбурге, ни в Копенгагене, где допускается свобода учреждения промышленных заведений в пределах вольной гавани, ни во Фиуме, ни в Триесте, промышленность в пределах вольной гавани не обнаруживает значительного развития. Вывоз фабрикатов, изготовленных в вольной гавани Гамбурга, не достигает и $^1/_2$% общей суммы вывоза из гамбургской вольной гавани. Производства, существующие в пределах упомянутых нами гаваней, состоят почти исключительно из таких операций, как консервирование товаров, сортировка их, смешение вин, поджаривание кофе, шелушение, подкрашивание и т. д. Настоящих же фабрик и заводов, по указанным причинам, мы в пределах даже наибольших существующих ныне вольных гаваней почти совершенно не находим. Исключение составляют лишь всегда отрасли промы-

шленности, уплачивающие высокие пошлины за обрабатываемое ими иностранное сырье и притом работающие исключительно или почти исключительно на иностранный рынок и для которых издержки транспорта имеют особенно важное значение. «Иначе говоря, вольные гавани будут поощрять возникновение немногих специальных отраслей промышленности, которые отсутствуют во Франции или не могут в ней развиваться вследствие неблагоприятных местных условий». Как мы видели, вновь учреждаемые немецкие вольные гавани только и допускают в их пределах переработку иностранного промышленного сырья для вывоза изделий из них за границу.

Еще менее состоятельны другие возражения, делаемые протекционистами, противниками вольных гаваней. Если опасения, высказываемые ими относительно участи национальной промышленности, вызваны в значительной мере смешением нынешних вольных гаваней с существовавшими прежде порто-франко, то в еще большей степени это относится к другим возражениям, направленным против них. При существовании порто-франко с обширной пограничной чертой контрабанда должна была процветать. Но можно ли утверждать, что контрабандный провоз товаров внутрь страны поощряют вольные гавани, состоящие из небольшого участка земли, огороженного высокой изгородью от прочей территории и строго охраняемого таможенной стражей? Можно ли говорить об особых привилегиях, установленных в пользу части страны, нарушающей национальное единство, когда в пределах вольной гавани — в отличие от порто-франко — никто не живет и никаких беспошлинных товаров не потребляет? А между тем во Франции говорили о том, что эти гавани ослабляют силу нации, так как уменьшение материального единства отзывается и на духовном единстве — такой народ «должен» потерпеть поражение во время войны, так как не все, что имеется у него, принадлежит ему». Речь идет о признании экстерриториальности части страны, об «ампутации куска приморской области для производства там чего-то вроде переливания в экономическом отношении крови в международное обращение, так как артерии, связывавшие эту часть с родным телом, отрезаны». «Но трудно все-таки понять, — говорит Masson (стр. 445 — 447), — каким образом операции по обратному вывозу иностранных товаров, после помещения их в складах, смешения с местными продук-

тами, переработки и т. д., хотя бы все это производилось иностранцами, могут создать национальную опасность и умалить духовное единство, которое должно существовать среди населения данной нации. Посмотрим вокруг нас. Ни в Германии, ни в Австрии, ни в Дании никому и в голову не приходило, что устройство вольных гаваней может вызвать ослабление государственной мощи страны».

Третью группу возражений составляют указания на то, что при существовании возврата пошлин и временного беспошлинного привоза, а также таможенных складов нет надобности в вольных гаванях, так как те же цели выполняются приведенными институтами. Однако — как мы видели — возврат пошлин легко превращается в экспортную премию, а временный беспошлинный привоз сопряжен с многочисленными таможенными процедурами и стеснениями и во многих случаях вообще неприменим. Да и роль и того и другого ограничивается некоторыми облегчениями в смысле допущения обработки товаров без уплаты пошлины, влияния же на развитие торговли и судоходства, которое в столь сильной степени оказывает вольная гавань, они вообще иметь не могут.

Из этого, конечно, не следует, что эти институты при наличности вольных гаваней являются излишними. Они, напротив, доставляют возможность переработки товаров из иностранного сырья в гораздо большей мере, чем это мыслимо в пределах вольной гавани, возможность обработки сырья и полуфабрикатов на протяжении всей страны. Возврат пошлин и временный беспошлинный привоз, с одной стороны, и вольные гавани, с другой стороны, следовательно, взаимно дополняют друг друга. Мало того, первые два способа облегчения экспорта промышленных изделий успешно развиваются, как показывает опыт, именно там, где имеются вольные гавани. Предприятия, вывозящие пряжу или ткани, при экспорте которых возвращается пошлина, уплаченная за сырье и машины, заинтересованы в том, чтобы товар, предназначенный для экспорта, был возможно скорее отправлен за границу, так как чем раньше это происходит, тем скорее они получают обратно свои оборотные средства, затраченные в виде пошлины. Средства эти им крайне нужны, а между тем иностранного покупателя еще нет. Как тут быть? На помощь приходит вольная гавань, так как последняя считается в таможенном отношении за границей, почему при

вывозе туда пошлина возвращается. А в то же время, в отличие от привоза в иные местности, находящиеся за границей, здесь не нужно платить пошлин. В вольной гавани товар хранится в ожидании покупателя или выгодной конъюнктуры, причем, если эти гавани собственные, то выгода от хранения остается в стране. Точно так же в тех случаях, когда получается возврат акциза при вывозе за границу, напр., у нас при вывозе спирта, соли, нефти или сахара, вольные гавани, считающиеся за границей, имеют огромное значение. Иначе эти товары приходится держать внутри страны, не получая возврата акциза до продажи их, или же вывозить в иностранные вольные гавани, чтобы получить его обратно, и они от этого извлекают выгоду.

Наконец, как мы видели выше, при условно-беспошлинном привозе для переработки требуется, чтобы в определенный срок продукты в переработанном виде возвращались обратно. Но для предприятия выгодно сразу выписывать большие количества сырья, так как это обходится дешевле. Обработка такого количества часто не может произойти в установленный срок или же, в виду состояния рынка, может оказаться невыгодным вывезти всю переработанную массу товара. И в этом случае неудобство устраняется вольной гаванью, так как иностранный материал может там храниться любое время и постепенно выпускается на фабрику. Точно так же обратный вывоз переработанных товаров производится в установленный срок в вольную гавань, где они хранятся в ожидании выгодной конъюнктуры и откуда постепенно их отправляют в страны назначения.

---

5 р. 50 к.
переплет 45 к.

КНИГИ ТОГО ЖЕ АВТОРА

История экономического быта Западной Европы. Изд. 7-е. Тт. I и II. М.-Л. Гиз. 1926.

Очерк экономической истории древней Греции. Л. 1925.

История русского народного хозяйства. Тт. I и II. М. 1925.

Обзор мирового хозяйства с начала войны до начала 1925 г. Изд. 3-е. Л. 1925.

Очерк финансовой науки. Тт. I и II. 1919—1920. (Готовится новое изд.)

Промышленность и условия труда на Западе в XIX ст. П. 1923.

Промышленность и рабочий класс на Западе в XVI—XVIII ст. 2-е изд. 1922.

Коммунальное обложение в Германии в его историческом развитии. 1914.

Спорные вопросы организации статистики внешней торговли. 1916.

Местное обложение в иностранных государствах. Ч. I—II. 1911—1913.

Русское и иностранное законодательство о кооперативных товариществах. 1906.

Эволюция прибыли с капитала. Тт. I—II. 1906—1908.

Хлебные пошлины и их влияние на народное хозяйство. 1904.

Очерки по истории таможенной политики. 1903.

Warenhändler und Geldausleiher im Mittelalter. Wien (Manz.) 1908.

Russische Wirtschaftsgeschichte. B. I. Jena (Gustav Fischer). 1925.

Allgemeine Wirtschaftsgeschichte des Mittelalters und der Neuzeit. B. I—II. München-Berlin (Oldenbourg). 1928—29. (Handbuch der mittleren und neueren Geschichte. Abt. 3).